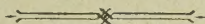


LE VOTE DES ILLETTRÉS



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue le Samedi 10 Mars 1923, à 2 heures

PAR

E. A. POULOPOULO

Président : MM. CHAVEGRIN.

Suffragants { GIDEL, Professeur.
MESTRE, Chargé de Cours.



PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1923

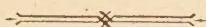


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547525_0005

LE VOTE DES ILLETTRÉS

LE VOTE DES ILLETTRÉS



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue le Samedi 10 Mars 1923, à 2 heures

PAR

E. A. POULOPOULO

Président : MM. CHAVEGRIN.

Suffragants { GIDEL, Professeur.
 { MESTRE, Chargé de Cours.



PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1923

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Importance de la compétence électorale des citoyens

Avec l'introduction du suffrage universel dans la plupart des pays européens, l'avènement de la démocratie au dix-neuvième siècle semblait avoir été un fait accompli. Les restrictions qu'on apportait encore au suffrage universel étaient partout battues en brèche et on croyait avoir trouvé la formule qui réalisait, d'une manière définitive, le gouvernement de la démocratie. Mais le fonctionnement du suffrage universel donnait lieu à de nombreuses critiques, et ainsi sa réforme était au premier plan des préoccupations politiques lorsque survint la guerre. La guerre a été une grande renouvelleuse de questions. Cette crise a révélé, dans les problèmes anciens, des aspects inconnus et a impérieusement appelé sur eux l'attention géné-

rale. Etant autre chose que le conflit des armées, elle a été le choc des nations elles-mêmes avec toutes leurs ressources morales, économiques et politiques, et a mis face à face, dans une sorte de rivalité, les gouvernements et les institutions. Et dès lors s'est imposé aux nations le problème de savoir si leur organisation politique possédait la vertu de confier leur fortune aux plus dignes et aux plus aptes et si la démocratie ne s'était pas montrée impuissante à porter à sa tête les hommes les plus capables de la sauver à travers tous les périls.

En examinant de plus près la conduite des affaires par la démocratie, dans certains pays, on a condamné la part trop active que le peuple prenait au gouvernement.

Pourtant, après un siècle de lutte, on croyait être arrivé à admettre comme un dogme intangible le gouvernement du peuple par ses représentants (1). Le suffrage universel était le régime politique de la plupart des pays du monde civilisé, et là où il n'était pas encore appliqué, un courant irrésistible de l'opinion poussait à son introduction. Malgré les grands services rendus, malgré les bienfaits éclatants de ce régime d'égalité et de liberté, des courants politiques, très importants dans certains pays,

(1) Sauf de très rares exceptions, en Suisse et Amérique, où le peuple vote directement des lois, soumises au « referendum ».

se sont produits (2). Ces courants politiques ont nié les bienfaits du suffrage universel, ont refusé au peuple le droit de se prononcer lui-même sur le choix de ses représentants. Le bonheur du peuple, d'après les doctrinaires de ces mouvements, ne doit pas venir du peuple, mais d'une minorité éclairée qui, connaissant d'avance toutes les difficultés, remédiera à tout. Il n'y aura pas de consultation électorale et pas de parlement. Un despotisme éclairé, voilà la solution des multiples problèmes que la démocratie n'a pas pu résoudre.

Les résultats du suffrage universel sont mauvais, supprimons le suffrage universel. *Sublata causa, tollitur affectus*. Nous pensons que c'est une manière trop simple de corriger par la suppression, une institution politique qui, loin d'être arrivée à son déclin, est encore dans son plein épanouissement. Des pays de l'Europe Centrale qui ont conquis leur liberté et complété leur unité nationale, grâce à la victoire, se sont, par une coïncidence remarquable, dès la fin de la guerre, donné le suffrage universel (1). Ils en ont fait la base de leurs institutions politiques. Le gouvernement de la démocratie peut ne pas être aimé par quelques-uns, peut porter, comme tous les régimes, à des criti-

(2) En Italie notamment.

(1) Roumanie, Pologne, Tchékoslovaquie.

ques plus ou moins fondées, mais rien ne pourra le faire disparaître. Il est de l'essence même des institutions modernes. Les peuples se sont habitués à choisir leurs gouvernants, à prendre part à la conduite de leurs affaires, et il est peu probable qu'ils se laisseront frustrer facilement des fruits de tant de peines, d'efforts et de sacrifices. D'ailleurs, comme l'a dit M. Barthélemy : « La démocratie est un fait. Elle peut dire : *sum quida sum* (1). La tâche qu'auront à accomplir les peuples sortis de la lutte, n'est donc pas la tâche négative de supprimer la démocratie, mais bien de l'organiser. A

(1) M. Joseph Barthélemy, dans son ouvrage : *Le Problème de la Compétence dans la Démocratie*, insiste sur cette idée : « Mais que l'on aime ou que l'on n'aime pas la démocratie, il y a une seule manière raisonnable de la considérer; c'est de bien se rendre compte qu'elle est un fait, un fait nécessaire, inéluctable, comme l'alternance des saisons ou les révolutions des astres : tous les individus majeurs qui composent une société prétendent exercer une influence sur la direction de cette société; c'est une tendance irréversible, physique pour ainsi dire, comme la tendance des corps à tomber vers le centre de la terre.

« ...La poussée démocratique est générale, irrésistible. On peut la déplorer, comme on déplore le retour de l'hiver et avec la même inutilité. Il est absolument vain de se répandre à son sujet dans une philosophie de gémissements. Le mieux est de s'en accommoder, de s'y adapter, d'y adapter, au mieux possible, les institutions, de façon à en tirer le plus grand bien, le plus petit mal possible. » J. Barthélemy. *Le Problème de la Compétence dans la Démocratie*, page 20.

la base de l'organisation de la démocratie, se trouve l'organisation du suffrage universel. Sans le suffrage universel, la démocratie n'est qu'un vain mot. Le gouvernement du peuple par le peuple ne doit pas être une simple formule, mais une réalité tangible. Tous les individus faisant partie de la nation doivent concourir, par leur suffrage, au gouvernement de la nation. Le système censitaire appliqué encore avant la guerre dans certains pays, tout comme le vote par collèges, n'est pas un système démocratique. Trop d'individus étaient exclus du droit de vote, à cause de leur situation sociale et de leur fortune. Une minorité de censitaires décidait, au nom d'une majorité de non censitaires. Le suffrage doit donc être aussi universel que possible. Fonctionnant ainsi, il permettra à tous les individus majeurs d'exercer leur influence sur la direction de la société dont ils sont membres. Ce système, introduit en France en 1848, n'a jamais cessé, depuis, de régner. Malgré la chute du régime qui l'avait instauré, malgré le second Empire qui l'avait fait un peu trop servir ses desseins, le suffrage universel est devenu la base des institutions politiques de la France. Pourtant, dès avant la guerre, son fonctionnement donnait lieu à beaucoup de critiques.

Mais les critiques auxquelles donnaient lieu l'organisation et le fonctionnement du suffrage uni-

versel touchaient plutôt à sa nature externe, à la façon dont le suffrage était appliqué. La nature interne du suffrage, c'est-à-dire le principe de l'universalité du suffrage, du droit que tous les citoyens ont de voter, n'était jamais mis en discussion. On pourrait dire même qu'on pensait plutôt à augmenter le nombre des individus participant au suffrage, soit par l'admission des femmes, soit par la participation d'un nombre plus grand d'électeurs à la formation du Sénat. On n'admettait donc ni nouvelles exclusions ni nouvelles restrictions. Au contraire, sur le caractère externe, c'est-à-dire sur la façon dont le suffrage était donné, sur la répartition des voix, pour déterminer les élus, les critiques étaient nombreuses et les projets de réforme ne manquaient pas. On proposa de rendre le vote effectivement secret, de le rendre obligatoire, d'attribuer deux voix aux pères de famille. On réussit à établir, dans certains pays, le système de la représentation proportionnelle pour avoir une plus juste répartition des voix.

On chercha, par tous les moyens, à rendre les électeurs indépendants du pouvoir. Tout fut mis en action pour que l'influence de l'électeur se fasse librement et justement sentir dans la direction des affaires de la nation. Mais quel était le poids moral de cette influence? De quoi dépendait-elle? Pourquoi le peuple se décide-t-il dans un sens plu-

tôt que dans un autre? La réponse est naturellement facile : il n'a en vue que ses propres intérêts. « Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier une partie de son autorité (1). » Mais si le peuple comprend mal ou ne discerne pas bien l'intérêt, non seulement immédiat, mais lointain de sa décision? A la base donc de toute expression de la volonté populaire on trouve la question de maturité politique d'un peuple, et la première condition de cette maturité, c'est l'éducation. « Après le pain, l'éducation est le premier besoin du peuple », a dit Danton. Plus cette éducation sera avancée, plus grande devra être l'influence qui lui sera reconnue dans la gestion de ses propres affaires (2). Souvent les peuples, quoique manquant de cette éducation nécessaire, s'emparent quand même de cette influence et gouvernent. Alors, ou ils ne gardent pas longtemps leur conquête ou, ce qui arrive à l'heure actuelle dans certains pays d'Orient embarrassés de leur conquête, ils ne savent qu'en faire, piétinent sur place, usent les ressorts de leur pays et risquent de mener l'Etat à sa ruine. D'affirmer simplement, comme l'a proclamé la Constituante de 1848, que le peuple a toutes les lumières et toutes les facultés pour

(1) Montesquieu. *Esprit des Lois*, liv. II, ch. II.

(2) J. Barthélemy. *Op. cit.* page 21.

participer au gouvernement, c'est ne point voir la réalité et les difficultés que tout gouvernement trouve sur son chemin. Le peuple doit être éclairé avant de prendre part au gouvernement. Il n'y a qu'un homme éclairé qui puisse, en pesant le pour et le contre, donner sa voix qui décide en fin de compte des destinées de son pays. Et pour qu'un homme puisse être éclairé, et bien comprendre ce qu'on lui demande de choisir, il lui faut savoir lire et écrire. Un illettré peut difficilement, dans la complexité de la vie moderne, même dans les plus humbles emplois, défendre efficacement ses intérêts. Et alors qu'il lui est si difficile de veiller à ses propres affaires, la loi lui donne le droit de décider souverainement de celles de toute la communauté. De toute la somme des connaissances humaines, l'illettré ne sait, à peu de chose près, rien. Les efforts que l'humanité a faits pour la recherche du bien, du vrai, du beau, ont été faits en pure perte pour l'illettré. Et pourtant la loi lui reconnaît le droit le plus noble de l'Etat moderne, celui d'être électeur, de décider de la guerre ou de la paix, de la fortune et de l'honneur de son pays. En effet, dans la législation française actuelle, le suffrage est universel, c'est-à-dire qu'il n'est pas réservé à une élite définie par la naissance, la fortune ou la capacité. Mais tout le monde ne vote pas. Dans la masse des habitants

d'un pays, c'est encore une minorité qui vote. Après l'exclusion de l'élément féminin, la proportion de ceux qui votent en France est de 27,9 pour 100. Les mineurs, les indignes, ceux frappés d'*incapacité*, comme les interdits et les faibles, ne prennent pas part au vote. (Décret organique sur l'élection des députés, 2 février 1852, modifié par la loi du 24 janvier 1889.) Les militaires présents au corps ne votent pas non plus. (Loi, 27 juillet 1875, art. 5.) Des illettrés, la législation actuelle ne dit pas un mot (1). Pourtant, personne ne nie qu'une instruction élémentaire est nécessaire pour exercer le droit de vote. La Constitution de l'an III exigeait de ceux qui devaient être électeurs primaires la connaissance de la lecture et de l'écriture. L'application pratique de cette disposition fut ajournée, et depuis, dans aucune constitution française on ne trouve pareille disposition. La question s'est souvent posée, depuis l'introduction du suffrage universel et il y a eu même des projets de loi à ce sujet (2).

(1) La liquidation judiciaire pour les commerçants malheureux et de bonne foi est une faillite sans déchéance. La durée de privation du droit de vote pour les faillis a été ramenée à trois ans. Un courant se dessine à l'étranger (Suisse) pour la suppression de toute déchéance à la charge des faillis.

(2) Projet Jozan pris en considération le 9 mai 1871 à l'Assemblée Nationale.

Mais les Assemblées parlementaires, comme l'opinion, ont été résolument hostiles à toute restriction du droit de suffrage. Ce côté du suffrage universel ayant trait à la capacité des électeurs, et que nous pouvons appeler interne, échappait à toute discussion, tout le monde étant d'accord, non pour le restreindre, mais plutôt pour l'élargir. La cause principale, à notre avis, était que, abstraction faite du nombre des illettrés, la maturité politique du peuple français était très développée. Nulle part la moyenne intellectuelle, faite non seulement d'instruction diffuse, mais aussi de bon sens, n'est aussi grande qu'en France. L'éducation politique faite pendant un siècle de liberté avait porté ses fruits. Pour être sages, il faut avoir été libres pendant longtemps, a dit Waldeck-Rousseau. La question des illettrés reste néanmoins posée en France et recevra un jour ou l'autre sa solution. Le nombre des illettrés est en réalité assez restreint, quoique dans certaines régions il soit suffisamment élevé pour provoquer de légitimes inquiétudes (1). Mais la question du vote des illettrés s'est posée avec une toute autre importance dans les

(1) Vœu du Conseil Général de la Corrèze, session d'avril 1911 : « ...que, en présence du nombre des illettrés, de nouvelles dispositions législatives soient votées pour assurer l'application de la loi sur l'instruction obligatoire. » (Cité par M. Amiable. Thèse Paris 1911.)

pays où réellement ils faisaient nombre. A eux seuls, les illettrés faisaient la majorité du corps électoral et décidaient des destinées du pays. Ces pays démocratiques pensèrent avec raison qu'il fallait exclure du corps électoral les ignorants et les illettrés. L'idée fondamentale était qu'un illettré ne peut pas faire un bon électeur. Cette préoccupation d'exclure les illettrés ne se trouve pas dans tous les pays, parce que beaucoup de pays n'avaient pas, à la veille de la guerre, le suffrage universel. Les exclusions, avec le système censitaire, étaient déjà assez nombreuses et englobaient souvent les illettrés. Quand, sous la poussée du courant démocratique, on accorda le suffrage universel, ces pays, au point de vue parlementaire et politique, ne connurent plus de repos. Il est curieux de constater que les plus nombreuses consultations électorales furent toutes contradictoires quant aux résultats et eurent lieu dans les pays où le corps électoral comptait beaucoup d'illettrés. Abstraction faite des difficultés politiques d'une période assez troublée, nous croyons que l'une des causes de cette instabilité politique est la trop grande influence des illettrés dans les élections. On voit donc que la question mérite d'être étudiée, quand on veut songer aux réformes électorales possibles. Elle est plus ou moins importante, selon que le nombre des illettrés est plus ou moins grand dans un pays.

Mais en dépit de l'enseignement obligatoire, il n'y a presque pas de pays d'Europe (sauf les pays du Nord) où il n'y ait pas d'illettrés. La question du vote des illettrés qui doit être résolue dans tous les pays, est capitale dans certaines nouvelles démocraties.

Dans le premier chapitre, nous allons exposer la question de la nature du droit de vote des citoyens en général, pour voir si le fait de priver une catégorie de citoyens de leur droit au suffrage est compatible avec le principe généralement admis de la souveraineté nationale.

CHAPITRE PREMIER

La souveraineté nationale et le droit de suffrage politique

« La nation en qui réside la souveraineté, étant non pas une personne réelle, mais une collectivité d'individus, ne peut avoir par elle-même de volonté. L'équivalent de cette volonté, indispensable pour l'exercice de la souveraineté, ne peut se trouver que dans les volontés concordantes d'un certain nombre d'individus pris dans le corps de la nation. La résultante de leurs voix ou votes sera considérée comme l'expression de la volonté nationale. Le droit de prendre part à cette consultation est ce qu'on appelle le droit de suffrage politique (1). » Etant donné le principe de la souverai-

(1) M. A. Esmein. *Droit Constitutionnel*, page 308.

neté nationale, à quelles personnes doit être reconnu le droit de suffrage politique? Deux conceptions à cet égard sont en présence et se partagent les esprits depuis le dix-huitième siècle.

Le suffrage politique droit absolu

D'après la première, la droit de suffrage politique appartient nécessairement à chaque citoyen: il est attaché à la qualité de membre de la société, à la qualité même d'être humain. C'est par conséquent un droit individuel et propre à celui qui l'exerce. C'est l'idée que Rousseau a exprimée très nettement, sans d'ailleurs la justifier: « J'aurais, dit-il, bien des réflexions à faire sur le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté, droit que rien ne peut ôter aux citoyens; mais cette importante matière demanderait un traité à part et je ne puis tout dire dans celui-ci. » (Contrat Social, liv. IV, chap. I, p. 250.) (1). Ce serait la conséquence nécessaire du principe de la souveraineté nationale, surtout quand on la rattache au Contrat Social.

En effet, dit-on, la nation souveraine n'est pas autre chose que la réunion et le total de tous les individus qui la composent, pour avoir l'expression

(1) M. A. Esmein. Op. cit. page 354.

de la souveraineté nationale, il faut donc consulter tous les membres de la nation; si l'on en exclut quelques-uns, l'opération devient fausse. Ce sont ces idées qui inspirèrent la plupart des hommes politiques de la Révolution.

Robespierre les exposait avec une grande clarté parlant à l'Assemblée Constituante le 22 octobre 1789 : « Tous les citoyens, quels qu'ils soient, ont le droit de prétendre à tous les degrés de représentation. Rien n'est plus conforme à votre Déclaration des Droits, devant laquelle tout privilège, toute distinction, toute exception doivent disparaître... « La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple. Chaque individu a donc le droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé, et à l'administration de la chose publique qui est la sienne. Sinon, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droits, que tout homme est citoyen (1). » Pétion était du même avis sur la nature du droit de suffrage : « Tous les individus qui composent l'association ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi, et si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes les volontés formerait véritablement la volonté générale... Nul ne doit être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gou-

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. II, p. 91, E.

vernement (2). » Boissy d'Anglas, le rapporteur du projet de Constitution présenté à la Convention le 5 Messidor an III était du même avis : « Nous n'avons pas cru qu'il fût possible de restreindre le droit de citoyen, de proposer à la majorité des Français, ou même à une proportion quelconque d'entre eux, d'abdiquer ce caractère auguste. La garantie que la société demande lorsqu'elle va déléguer un de ses pouvoirs est un résultat de ce droit collectif, de sa volonté générale. C'est après s'être organisée qu'elle délibère sur les conditions qu'elle exigera de ses magistrats ; son intérêt est son principe, et il ne peut y en avoir d'autres ; mais lorsqu'elle se rassemble pour exercer cette première fonction, elle est composée de membres tous égaux ; elle ne peut en expulser aucun de son sein. » On voit donc, d'après le rapporteur de la Constitution de l'an III, que le droit de suffrage était considéré comme un droit absolu, qui était inhérent à la personnalité humaine. On ne pouvait priver personne de ce droit. Pourtant, cette conception est aujourd'hui unanimement discréditée. En effet, puisque la souveraineté nationale est équivalente à la somme de fractions de souveraineté également distribuée entre tous les individus, on ne doit donc tenir compte que des citoyens actuellement exis-

(2) Séance du 4 septembre 1789.

tants; ces derniers suffisent donc à eux seuls à constituer la nation. Mais une nation, est-ce une collectivité d'individus seulement?

Doit-on comprendre dans la nation une génération seulement qui n'est, au fond, qu'une expression momentanée de la nation? Ou ne doit-on pas plutôt dire que la nation a une vie propre et indépendante des individus qui la composent, et qu'elle est en dehors et au-dessus des individus? « Une nation — dit Renan — est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs, l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. L'homme ne s'improvise point. La nation, comme l'individu, est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements. Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime; les ancêtres nous ont fait ce que nous sommes. Un passé héroïque, des grands hommes, de la gloire — j'entends de la véritable, voilà le capital social sur lequel on assied une idée nationale. Avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent, avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voilà les con-

ditions essentielles pour être un peuple (1). » Chaque nation se développe ainsi par une évolution qui lui est propre et se donne sa structure, son organisme politique et son génie particulier, comme un être animal crée successivement ses organes et son intelligence (2).

La conception du droit de suffrage politique comme droit inhérent à la qualité d'être humain paraît fautive dans son principe et condamnée d'autre part par les conséquences logiques qu'elle entraîne, dit M. Esmein. Puisque « rien ne peut ôter aux citoyens le droit de voter dans tous les actes de la souveraineté », il ne devrait y avoir dans aucune législation électorale des exclusions. Or, ces exclusions sont assez nombreuses et se justifient parfaitement.

Sans parler de l'exclusion de l'élément féminin, ni de l'âge nécessaire pour être électeur, tous les systèmes électoraux exigent de l'électeur la justification d'un domicile fixe et légal ou d'une certaine résidence. C'est un minimum de garantie que prend la société. Elle exclut les vagabonds, les

(1) Ernest Renan. Conférence sur « Qu'est-ce qu'une nation? ».

(2) M. A. Esmein. Op. cit. : « ...De plus chaque nation ainsi formée a vraiment une sorte de vie propre, distincte des vies additionnées des individus qui la composent à un moment donné. » (P. 65, anc. édition.)

errants. Il ne devrait pas non plus y avoir d'indignités, des clauses qui empêchent des citoyens, remplissant d'ailleurs toutes les autres conditions pour être électeurs, de voter. Or, toutes les législations enlèvent le droit de suffrage aux condamnés (article 34, Code pénal). » La dégradation civique consiste : 2° dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité et, en général, de tous les droits civiques et politiques.

Article 42, Code pénal : « Les tribunaux, jugeant correctionnellement, pourront dans certains cas interdire en tout ou en partie l'exercice des droits civiques suivants : 1° de vote et d'élection... »

Le Décret organique sur l'élection des députés du 2 février 1852, art. 15 et 16 modifiés par la loi du 24 janvier 1889, frappe l'individu condamné à certaines peines correctionnelles, de l'incapacité perpétuelle ou temporaire d'être porté sur une liste électorale. Les articles 16 et 17 frappent d'incapacité les interdits et les faillis non réhabilités, pourvu que la faillite ait été déclarée par les tribunaux français ou par les tribunaux étrangers dont les jugements seraient devenus exécutoires en France. On voit donc que les condamnés, pour des raisons pratiques et sociales, ne peuvent pas voter. Mais des individus non condamnés, majeurs, avec résidence fixe, ne peuvent pas voter non plus dans la législation actuelle. Pour des raisons tenant

au bon ordre de la société et à l'utilité générale : « les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes, des armées de terre et de mer, ne prennent part à aucun vote quand ils seront présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions (1). Loi du 30 novembre 1875, art. 2.

Les disciples fervents de Rousseau qu'étaient les Conventionnels ont d'ailleurs indiqué eux-mêmes que le principe n'était pas absolu et qu'une autre explication était possible. Condorcet, qui était partisan du droit absolu du suffrage politique, sauf à exiger de l'électeur la qualité de Français, dit : « En qui la Constitution reconnaît-elle la faculté d'exercer les droits politiques que les hommes ont reçu de la nature, et qui, comme tous les autres, dérivent essentiellement de leurs qualités d'êtres sensibles, susceptibles d'idées morales et capables de raisonner ? Les publicistes sont partagés sur cette question entre deux opinions opposées. Les

(1) La loi du 15 mars 1849 avait admis les soldats, même présents sous les drapeaux, à participer aux élections politiques. Mais le décret du 2 février 1852, art. 14 *in fine*, disposait que « les militaires ne pourront voter que lorsqu'ils seront présents au moment de l'élection dans la commune où ils seront inscrits. »

Les militaires ont voté au plébiscite de 1870 et pour l'Assemblée Nationale en 1871. (Décret du 29 janvier 1871.)

uns ont regardé l'exercice des droits politiques comme une sorte de fonction publique, pour laquelle on pouvait exiger des conditions appuyées sur l'utilité commune... D'autres ont pensé, au contraire, que les droits politiques devaient appartenir à tous les individus avec une entière égalité et que, si l'on pouvait légitimement en soumettre l'exercice à des conditions, c'était seulement à celles qui seraient nécessaires pour constater que tel homme appartient à telle nation et non à telle autre (1). » Donc, dans la pensée de Condorcet lui-même, le droit de suffrage pouvait être autre chose qu'un droit attaché à l'individu faisant partie de la nation.

Le suffrage politique fonction sociale

Le suffrage politique pouvait être une fonction sociale. Cette conception dérive de l'idée d'après laquelle la souveraineté nationale ne se fractionne point entre les membres de la nation. « Elle reste l'attribut inaliénable et indivisible de la nation elle-même dans le développement continu des gé-

(1) Discours prononcé par Condorcet à la Convention, le 23 février 1793. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, tome XV, pages 466-467.

néralions successives. Les hommes qui, aux divers moments de cette évolution, exercent le droit de suffrage politique, agissent donc en réalité, non en leur propre nom, mais au nom de la nation dont ils sont les représentants (1). » Par là même, ils remplissent une fonction. La nation en corps est une personne distincte des individus qui la composent, c'est elle qui est titulaire de la souveraineté et non point les individus. Par conséquent, les individus participent à l'expression de la volonté nationale dans la mesure où la loi et l'intérêt de la collectivité le permettent. Tous les citoyens sont en principe appelés à exercer cette fonction. Mais cet exercice suppose chez le citoyen une capacité suffisante que la loi va déterminer. Elle peut légitimement défendre aux femmes de voter pour des raisons d'opportunité, en disant qu'elles sont aptes aux fonctions familiales. Elle peut, comme on l'a fait, demander aux électeurs les justifications d'un âge suffisamment mûr, d'un domicile fixe ou d'une certaine résidence. La loi peut décider que les condamnés seront déchus de leurs droits politiques ou que les militaires ne voteront pas tant qu'ils seront sous les drapeaux. Le législateur doit donc déterminer les conditions les plus favorables pour

(1) M. A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, page 367.

dégager l'expression de la volonté nationale et désigner les personnes qui seront chargées d'exprimer cette volonté. Ces personnes seront les électeurs et l'électorat sera une fonction créée par la constitution. Le droit de l'Etat limite le droit de l'individu. Elire le législateur est, à un certain degré, une fonction. Or, toute fonction exige des garanties, des aptitudes, un intérêt de ne pas se tromper. Les garanties et les aptitudes, on les exigera en éliminant les condamnés, les femmes et les mineurs, l'intérêt, en exigeant un minimum de fortune, un cens. En considérant donc le suffrage politique comme une fonction, toutes les conditions deviennent logiques, car ce sont des conséquences naturelles du principe. D'ailleurs, même l'inspirateur des hommes de la Révolution, Jean-Jacques Rousseau, considérerait le suffrage politique comme une fonction sociale, du moins quand il s'agissait des élections (1). Si Robespierre, Condorcet ou Boissy d'Anglas considéraient le suffrage politique comme un droit attaché à la personne humaine, d'autres conventionnels et membres de l'Assemblée

(1) Si l'on traduit en langage contemporain les véritables idées de Rousseau sur cette matière, on doit dire que, quand il s'agit du vote des lois par le peuple, du referendum, il considère le droit de voter comme un droit de l'individu; lorsqu'il s'agit, au contraire, des élections, il le considère certainement comme une fonction sociale.
— M. Esmein, op. cit., p. 368.

Constituante avaient une conception totalement différente. Ils considéraient le suffrage comme une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt : « Là où le Gouvernement est représentatif, et là surtout où il existe un degré intermédiaire d'électeurs, comme c'est pour la société entière que chacun élit, la société, au nom et en faveur de qui on élit, a essentiellement le droit de déterminer les conditions sur lesquelles elle veut que soient fondés les choix que les individus font pour elle. La fonction d'électeur n'est pas un droit : c'est, encore une fois, pour tous que chacun l'exerce; c'est pour tous que les citoyens actifs nomment les électeurs (2). » Cette idée va dominer toutes les discussions sur le suffrage politique. Quand il s'agira d'établir la nouvelle Constitution, Thouret, parlant au nom du Comité de révision et constitution, dira : « ...la qualité d'électeur est fondée sur une commission publique, dont la puissance publique du pays a le droit de régler la délégation ». Et dans toutes les constitutions qui vont être établies, la loi déterminera d'avance les catégories des gens qui pourront voter. Toutes les constitutions de la Révolution, sauf celle de 1793, déterminent les conditions pour être électeur et orga-

(2) Discours de Barnave, séance du 11 août 1791.

nisent le suffrage politique. La Constitution de 1791 n'admit ni le suffrage direct ni le suffrage universel. Elle considérait le droit de suffrage comme une fonction publique. Elle divisa les citoyens français en deux classes. Les uns, dits *citoyens actifs*, avaient seuls l'exercice des droits politiques ; les autres, ou *citoyens passifs*, avaient seulement la jouissance des *droits civils*, c'est-à-dire du droit privé et des *droits publics* ou *droits individuels*. Elle établissait aussi le vote à deux degrés. L'Assemblée législative, par le décret du 11-12 août 1792, maintint le suffrage indirect, à deux degrés, mais supprimait le suffrage restreint et le transformait en suffrage universel. Le droit au suffrage fut encore élargi par la Convention qui, dans la Constitution de 1793, qui ne fut jamais appliquée, donnait le suffrage, même aux étrangers résidant en France. Le suffrage fut de nouveau restreint par la Constitution de l'An III qui reprenait les principes adoptés en 1791. La Constitution de l'An VIII rétablit le suffrage universel à la base, quoique en fait cela eût peu d'importance, car les électeurs ne faisaient que présenter des listes de candidats au choix du Sénat ou du Premier Consul. Il n'est pas moins évident que toutes ces constitutions règlent minutieusement le suffrage politique et considèrent que le fait de voter est une

fonction dont les conditions d'exercice sont déterminées par la loi. La Constitution de 1848 décida également, après avoir énoncé le principe du suffrage universel (art. 25) : « Sont électeurs, sans conditions de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques » ; que (art. 27) : « la loi électorale déterminera les causes qui peuvent priver un Français du droit d'élire et d'être élu ». Cette loi, qui fut votée le 15 mars 1849, édictait un assez grand nombre d'incapacités et exigeait une habitation de six mois dans une commune (art. 2).

C'est par application de ce principe, en vertu duquel une fonction ne peut être accordée qu'aux individus auxquels la loi l'a expressément conférée, que les tribunaux français refusent aux femmes le droit de vote; la Cour de Cassation, confirmant ses arrêts de 1885 et 1893, déclare dans un arrêt d'avril 1914 que : « Si les femmes jouissent des droits civils dans la mesure déterminée par la loi, aucune disposition constitutionnelle ou légale ne leur a conféré la jouissance et, par suite, l'exercice des droits politiques; la jouissance de ces derniers droits est une condition essentielle de l'inscription sur les listes électorales (1). On peut dire de la qualité

(1) *Le Temps*, 8 avril 1914.

d'électeur ce que Rossi disait de la qualité de juré (la qualité de juré constitue aussi un droit politique, la perte de ce droit étant une des peines portées au Code pénal à l'article 42) : « C'est sans doute un droit; mais, je le répète, c'est avant tout un devoir, c'est avant tout une obligation par la nature même de ces fonctions... Sans doute, il est bien que le citoyen songe aux droits dont il est investi, qu'il défende ces droits, qu'il les regarde comme chose précieuse et dont la conservation est digne de tous ses efforts; mais, avant tout, le citoyen doit songer à ses devoirs, avant tout il doit se préoccuper de ses obligations. Et plus ces obligations sont d'un ordre élevé, plus leur accomplissement est indispensable au maintien de la société et de l'ordre social, puis il doit y attacher d'importance, plus il doit contracter l'habitude d'arrêter avant tout sa pensée sur ces obligations et ces devoirs (1). » La fonction d'électeur est la fonction la plus élevée de toutes. La loi ne doit donc l'accorder qu'à bon es-sent, mais librement, pour que le droit des individus n'en souffre point. Les seules restrictions au droit de vote doivent avoir pour but d'empêcher

(1) P. Rossi. *Cours de Droit constitutionnel*, tome II, page 84.

les incapables, physiquement et moralement, de décider par leur vote des affaires de la société. Le suffrage universel doit être largement ouvert et les exclusions doivent être limitées dans l'intérêt de la nation, qui charge les individus de décider par leur vote des affaires de la société. Nous verrons que la conception du suffrage politique comme fonction a été la conception dominante dans les législations étrangères. Des philosophes comme Stuart Mill ont dit : « Ceux qui prétendent que le suffrage n'est pas une charge, mais un droit, n'ont sûrement pas examiné les conséquences auxquelles mène leur doctrine. Si le suffrage est un droit, s'il appartient au votant pour lui-même, comment le blâmer parce qu'il le vend, ou parce qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir d'une personne à laquelle il veut plaire pour quelque motif intéressé. » « On ne demande pas à une personne de ne consulter que l'intérêt public dans l'usage qu'elle a fait de sa maison, de son 3 0/0 ou de tout ce à quoi elle a réellement droit (1). » La théorie dominante dans les pays anglo-saxons est que le suffrage est une fonction publique. L'électeur vote dans l'intérêt de

(1) J. Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*. Traduction Dupont White, page 258.

la communauté, qui règle les conditions dans lesquelles va s'exercer cette fonction. Elle les règle souverainement n'ayant en vue que l'intérêt de la collectivité. « Je ne connais pas, aux Etats-Unis, un seul jurisconsulte, un seul publiciste, qui fasse de l'électorat un droit naturel, un droit que le législateur ne puisse modifier. Pour les Américains comme pour les Anglais, l'électorat est une fonction, et cette fonction a des limites, comme toutes les fonctions. Par exemple, en certains Etats, tels que la Pensylvanie, rien ne semble plus légitime et plus démocratique que d'exclure les citoyens qui ne contribuent pas aux charges publiques; on trouve immoral d'attribuer un droit aux fainéants et aux mendiants. Le mot « peuple » a donc aux Etats-Unis un sens légal nettement défini : c'est le corps électoral, c'est l'ensemble des citoyens à qui la constitution confie l'exercice de la souveraineté, suivant des formes définies. La foule n'est pas le peuple; politiquement, elle n'a aucun droit, sa volonté ne peut jamais faire loi (1). » On voit chez les Américains la préoccupation légitime de n'accorder le droit qu'à ceux qui ont une responsabilité et à ceux qui ont un intérêt et qui le comprennent. Car du moment qu'on admet que le suffrage est une

(1) E. Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, 2^e éd., page 384.

fonction, et une fonction d'un caractère élevé, il faut l'accorder à ceux qui sont capables de la remplir. Le nombre des électeurs ne remplacera jamais la qualité. Et la qualité d'un électeur « ne sera plus la fortune, qui était une restriction incompatible avec le suffrage universel, mais l'éducation et l'« intelligence ». Le droit électoral (base du pouvoir politique dans notre pays) n'est pas un droit inné qui appartient à toute personne et à tout homme comme un droit naturel. Au contraire, c'est dans une certaine mesure, un pouvoir confié dont il doit être fait usage dans l'intérêt de tous, et personne n'y a droit qui n'a pas d'intelligence suffisante ou de courage public pour l'exercer avec un certain degré de convenance et pour le bien public. C'est un droit acquis, ce n'est pas un bien naturel. Il est acquis par l'éducation, par la science de la connaissance des hommes et des choses, par la maturité d'esprit et l'expérience de la vie et par le service public en accomplissant les devoirs de contribuable, de chef et de représentant d'une famille, ou en portant les armes pour soutenir le gouvernement (1). » Les Etats-Unis étaient si imbus de ces idées qu'ils refusèrent longtemps aux femmes le droit de vote en disant que le suf-

(1) Seaman cité par M. Claudio-Jamet, *Les Etats-Unis Contemporains*, 4^e édition, pages 185-186.

frage était un privilège qui ne faisait pas partie des droits du citoyen (2).

Le principe d'après lequel le suffrage politique est une fonction sociale a inspiré la législation américaine et les législateurs de la Révolution française. Il est aujourd'hui universellement admis que le suffrage politique est une fonction et que tous les membres de la nation sont appelés à l'exercer. Mais la loi détermine les conditions exigées de l'électeur pour l'exercice de cette fonction.

Toutes les législations modernes règlent minutieusement dans leurs lois et constitutions l'exercice du droit de vote. Comme le suffrage s'exerce dans l'intérêt de la société, la société en règle l'usage : « Nous avons été d'accord pour considérer le droit du citoyen de participer à l'exercice de la souveraineté, comme un devoir plutôt que comme un droit, ou tout au moins comme un devoir autant qu'un droit. On ne vote pas pour soi, mais dans l'intérêt de la Société (1). » On peut donc dégager la conclusion des considérations que nous avons

(2) Arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis, 4 octobre 1875, rendu sur l'appel fait par un certain nombre de femmes du Missouri contre un jugement de la Cour supérieure de cet Etat. Cité par M. Claudio-Jamet, op. cit. t. II, pages 321-22.

(1) Discours de M. Bernaert à la Chambre des Représentants belge. *Annales Parlementaires*, p. 1559. 30 mai 1893.

exposées et dire que puisque le suffrage politique est une fonction et non un droit intangible, *la loi peut et doit l'accorder aux plus dignes et exclure donc ceux qui en feraient un mauvais usage*. Et, parmi les conditions de capacité que la loi exige de l'électeur, comme celles d'âge, de domicile ou de résidence, l'instruction élémentaire devrait être l'une des plus importantes. La question du vote des illettrés doit donc se poser dans toutes les législations qui, ainsi que nous l'avons vu, considèrent le droit de vote comme une fonction que la loi peut accorder ou refuser aux citoyens.

La question d'une instruction élémentaire des citoyens dans la législation française depuis 1789

La question d'un minimum d'instruction nécessaire pour être électeur ne s'est pas posée à l'Assemblée Constituante quand elle détermina le droit de suffrage politique. Elle considéra en grande majorité le droit de suffrage comme une fonction politique, n'admit ni le suffrage universel, ni le suffrage direct (Constitution de 1791). Elle divisa, on l'a vu, les citoyens français en deux classes : les *citoyens actifs* et les *citoyens passifs*.

Parmi toutes les conditions requises pour être citoyen actif, on voit des conditions d'âge, de do-

micile, de cens (représentée en valeur de journées de travail). Il fallait ne pas être domestique, être inscrit au rôle des gardes nationales, avoir prêté le serment civique. Mais aucune condition d'instruction n'était requise. C'était pourtant une condition élémentaire, qui aurait beaucoup aidé à donner un autre caractère aux élections et à la tenue des Assemblées primaires. Ni la constitution du 24 juin 1793, qui était beaucoup la plus large pour les conditions d'électorat, ne mentionne l'obligation d'une instruction quelconque. L'application de cette constitution fut suspendue par les décrets des 19 Vendémiaire et 14 Frimaire an II, qui établissaient le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix. Après Thermidor, la Convention reprit en l'an III la question constitutionnelle. Elle voulut d'abord modifier la Constitution de 1793. Mais abandonnant cette idée, elle fit voter une nouvelle Constitution qui fut celle du 5 Fructidor an III. Cette constitution, qui, d'après certains passages du rapport de Boissy d'Anglas, devait être une constitution beaucoup plus large et plus démocratique, revenait en arrière sur la question de l'électorat politique (1). Pour l'élection des deux Assemblées

(1) Boissy d'Anglas disait dans son rapport présenté à la Convention le 5 messidor an III : « Nous n'avons pas cru qu'il fût possible de restreindre le droit de citoyen, de proposer à la majorité des Français, ou même à une

qu'elle instituait (Conseil des Cinq-Cents et Conseil des Anciens), elle établissait le suffrage restreint et indirect; seulement, le suffrage était beaucoup plus large, beaucoup plus près du suffrage universel. Etais citoyen français, c'est-à-dire citoyen actif, « tout homme né et résidant en France, qui, âgé de vingt et un ans accomplis, s'était fait inscrire sur le registre civique de son canton, qui avait demeuré depuis, pendant une année, sur le territoire de la République, et qui payait une contribution directe foncière ou personnelle. » Mais la Constitution exigeait, pour ouvrir le droit électoral dans l'avenir, sinon dans le présent, la condition de *savoir lire et écrire*. Les Conventionnels, fatigués de l'influence que les sans-culottes illettrés avaient pris dans les opérations électorales, voulurent leur enlever le droit de vote. Cette clause remarquable disait (art. 16) : « Les jeunes gens ne peuvent être inscrits sur le registre civique (et cette inscription était indispensable pour exercer les droits politi-

proportion quelconque d'entre eux d'abdiquer ce caractère auguste. La garantie que la société demande lorsqu'elle va déléguer un de ses pouvoirs est un résultat de ce droit collectif, de sa volonté générale. C'est après s'être organisée qu'elle délibère sur les conditions qu'elle exigera de ses magistrats; son intérêt est son principe et il ne peut y en avoir d'autres; mais lorsqu'elle se rassemble pour exercer cette première fonction, elle est composée de membres tous égaux; elle ne peut en expulser aucun de son sein. »

ques) s'ils ne prouvent qu'ils savent lire et écrire et exercer une profession mécanique. Les opérations manuelles de l'agriculture appartiennent aux professions mécaniques. Cet article n'aura d'exécution qu'à partir de l'An XII de la République. » Ainsi, pour la première fois dans une constitution qui donnait le droit de vote au peuple, les illettrés en étaient exclus. Les théories physiocratiques sur l'éducation du peuple, et la déclaration sur la nécessité de l'éducation faite par Danton, portaient leurs fruits.

Les bourgeois qui avaient voté la constitution de l'an III n'étaient pas des ennemis de la démocratie. Ils voulaient simplement la réorganiser, en remettant le gouvernement aux mains des vrais citoyens éclairés et instruits. Elle excluait ceux qui croupissaient dans l'ignorance et qui, prêts à toutes les servitudes, avaient fait tant de mal sous la période révolutionnaire. On voulait éviter le retour de ces événements, et la plus juste des sélections, la sélection de l'intelligence et de l'instruction, était faite. Malheureusement, avant le terme fixé pour l'entrée en vigueur de cette disposition, la Constitution de l'an III fut remplacée par celle de l'an VIII. Ni dans cette Constitution ni dans celles qui suivirent, on ne trouve aucune disposition relative aux illettrés. Le mal était, néanmoins, beaucoup moins grand.

En effet, sous le Consulat et l'Empire, le rôle du suffrage était des plus restreints.

Même le décret du 5 mars 1848, qui accorde le suffrage direct, universel et sans obligation de cens à tous les Français âgés de vingt et un ans, ne considère pas que le fait d'être illettré constitue un motif d'exclusion de l'électorat. Dans la période qui suivit, la démocratie intégrale et le suffrage universel étaient un dogme qu'il ne fallait pas discuter. Le suffrage universel devait rester largement ouvert à la masse. Tant pis si la masse était ignorante et ne savait pas s'en servir. Toute proposition tendant à restreindre le droit de vote était considérée comme réactionnaire et repoussée comme telle. Ce fut le sort du projet JOZAN, pourtant pris en considération le 9 mai 1871, à l'Assemblée Nationale, qui imposait à tous les électeurs l'obligation de savoir lire et écrire. Comme la grande peur des réactionnaires était : « la possibilité révélée par les dernières élections de voir arriver dans un délai plus ou moins prochain, le parti radical à la tête des affaires, par la voie du suffrage universel (1) (Discours de M. le duc de Broglie, séance du 23 mai 1873.) toute limitation de ce suffrage était censée être demandée dans leur intérêt, et contre les intérêts des Républicains. (On a vu pourtant qu'en Belgique, ce sont les départements catholiques qui ont profité de l'exclusion des

non-capacitaires de la loi de 1883.) La loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections, en établissant les conditions requises pour être électeur, et qui est actuellement en vigueur, ne dit rien sur cette question. Malgré les discussions qui ont eu lieu, on a toujours considéré en France qu'empêcher les illettrés de voter, ce serait porter atteinte au principe du suffrage universel. Pourtant, tant au point de vue du droit de suffrage qu'au point de vue des résultats, rien ne s'oppose à l'introduction de cette réforme. C'était l'opinion de M. F. Herold qui, dans son projet de loi électorale (1869, F. Herold, *Mélanges*) disait : « Sont citoyens tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, non privés de leurs droits civiques et politiques et sachant lire et écrire. Cette dernière condition ne sera exigée que des citoyens âgés de moins de seize ans au moment de la promulgation de la présente loi. » M. Herold ajoute encore avec beaucoup de raison : « L'exigence nouvelle que je formule me paraît justifiée par des raisons trop souvent débattues pour que j'aie besoin de les rappeler. Deux systèmes sont en présence, celui de la libre ignorance absolue et celui de l'instruction élémentaire obligatoire. J'adopte le second et je n'appuie mon choix que d'une seule observation : loin d'être contraire au principe du suffrage universel, le système que je préfère m'en paraît insé-

parable, le suffrage universel supposant l'homme suffisamment conscient de lui-même.

« Le délai imparti aux futurs électeurs de la dispense accordée aux hommes qui ont déjà dépassé l'âge où l'on peut facilement apprendre font, ce me semble, disparaître jusqu'à l'ombre de toute objection qui serait tirée de considérations pratiques. »

On voit donc que des partisans convaincus du suffrage universel, demandent que les illettrés ne votent pas. Ils veulent, non amputer le suffrage universel, mais l'améliorer, le rendre plus apte au rôle formidable qu'il doit jouer dans le gouvernement. La législation française, comme on l'a vu, n'a pas suivi ceux qui proposaient cette réforme. Les illettrés, dont le nombre est en France de 5 illettrés pour 100 habitants (proportion moindre dans certains départements, plus élevée dans d'autres) votent sans restriction aucune. Pourtant, la première disposition législative qui prive les illettrés du droit de vote, se trouve dans la Constitution française de l'an III (1).

(1) Victor Hugo. Discours de réception à l'Académie Française, juin 1841 : « La France rédige l'ordre du jour de la pensée universelle. Ce qu'elle propose est à l'instant même mis en discussion par l'humanité tout entière; ce qu'elle conclut fait loi. »

CHAPITRE II

Le vote des illettrés dans les Républiques Américaines

L'exclusion du corps électoral des illettrés aux États-Unis

L'idée d'exclure les illettrés du droit de vote a été adoptée par beaucoup de démocraties, tant d'Europe que du nouveau continent. En Europe, où la législation ne marchait qu'avec beaucoup de prudence vers le suffrage universel, la question des illettrés s'est naturellement posée assez tard. Beaucoup de pays, à la veille de la guerre, n'avaient pas le suffrage universel. Il a fallu la secousse violente de la guerre pour faire tomber les derniers obstacles et faciliter enfin l'avènement de la vraie

démocratie. On a eu la preuve en Belgique, en Italie, en Roumanie, où la guerre a fait aboutir la réforme. Dans la grande démocratie de l'Amérique du Nord, la marche vers le suffrage universel s'est faite d'une « façon rectiligne, sans retour en arrière et par un progrès continu (1) ». Lorsque la République des Etats-Unis fut fondée, les règles pour l'électorat politique furent déterminées par les constitutions particulières des divers Etats. Ces règles de capacité électorale sont valables pour les élections dans l'Etat particulier et pour les élections de la Chambre fédérale des représentants.

La plupart des constitutions avaient adopté un suffrage tempéré par un système censitaire. On exigeait de l'électeur, soit une propriété déterminée, soit le paiement de certains impôts. Mais, peu à peu, ces restrictions ont été supprimées, et il n'en reste plus grand'chose aujourd'hui. Le suffrage universel pour tout homme majeur a été établi dans presque tous les Etats. Ne sont frappés d'incapacité que les hommes condamnés pour un crime (y compris la corruption et la polygamie) et ceux qui reçoivent les secours accordés par la loi des pauvres. Ces exceptions existent dans presque tous les Etats et, dans huit Etats, aucun indigent

(1) Esmein, op. cit. page 387.

n'a le droit de voter. Il fallait autrefois, dans beaucoup d'Etats, un certain cens électoral et il a été exigé jusqu'en 1888, dans Rhode Island, où tous les citoyens qui n'étaient pas originaires des Etats-Unis n'étaient électeurs que s'ils possédaient des biens immeubles de la valeur de 134 dollars ou s'ils payaient un impôt d'un dollar. Cinq autres Etats (Delaware, Pensylvanie, Massachusetts, Tennessee et Mississipi) exigent que l'électeur paie un impôt dans l'Etat ou dans le Comté (le Massachusetts et le Tennessee l'appellent *capitation*), mais s'il ne le paye pas, son parti le paie d'ordinaire pour lui, de sorte que cette restriction n'a aucune importance (1). La tendance générale est néanmoins orientée vers le suffrage universel. Pourtant, une exigence particulière a été introduite dans beaucoup de constitutions américaines. C'est celle de demander un minimum d'instruction aux électeurs. Les moyens, comme les buts, ont varié d'Etats à Etats, mais on retrouve un peu partout cette exigence. Il faut que chaque électeur sache lire et écrire. Cette tendance existe encore aujourd'hui et se manifeste d'une manière vigoureuse. On demande à l'électeur de savoir lire et écrire. Cette « *intelligence qualification* » a été introduite et proposée dans plusieurs Etats qui ne l'avaient pas

(1) James Bryce. (*La République Américaine.*)

encore. L'idée de refuser le droit de vote aux illettrés paraît absolument logique dans un pays qui considère le suffrage non comme un droit absolu, mais comme une fonction publique. Quoi de plus naturel que de refuser l'exercice de cette fonction à un illettré. Mais, en réalité, dans la plupart des Etats de la Confédération, on a eu un autre but. On a voulu écarter du scrutin les gens de couleur, les nègres, qui, dans certains Etats, étaient nombreux. D'après le quatorzième amendement à la Constitution fédérale, voté par le Congrès et proposé à l'approbation des Etats (juin 1866), le titre de citoyen, tant de l'Etat particulier que de la Fédération, fut conféré à tout individu. Il suffisait qu'il fût né ou naturalisé dans les Etats-Unis et soumis à leur juridiction. Cet amendement refusait en outre aux Etats particuliers le droit de porter atteinte aux privilèges ou aux immunités des citoyens des Etats-Unis et proposait de réduire la représentation que chaque Etat avait au Congrès, proportionnellement au nombre des citoyens exclus du droit de suffrage (1).

L'amendement 13 à la Constitution, qui avait été voté après la victoire des Nordistes sur les Sudis-

(1) James Bryce. *La République Américaine*. Traduction française Muller, Lestang et S. Boissy, tome III, chapitre XCIII.

tes dans la guerre de Sécession, le 1^{er} février 1865, avait déjà décidé que, dans tous les Etats de la Confédération et dans tous les autres lieux soumis à leur juridiction, il n'y aurait plus ni esclavage ni servitude involontaire, autre que la servitude pénale. Désormais, les esclaves étaient libres. Toute la population noire qui vivait dans les Etats du Sud, et qui travaillait sous les ordres des maîtres blancs, devenait brusquement l'égale de ces maîtres. On ne peut pourtant pas dire, malgré le principe, que tous les hommes sont libres et égaux, que les anciens esclaves apportés par les « négriers » en Amérique, méritaient le titre de citoyens d'une libre démocratie. Leur cerveau était manifestement en enfance et leurs mœurs, du témoignage de tous les contemporains, étaient détestables. L'assimilation que l'amendement fédéral voulait faire entre les nègres et les blancs n'était donc pas justifiée, sinon pour des raisons politiques. En effet, les Nordistes n'aimaient pas du tout les nègres et les jugeaient à leur juste valeur. S'ils avaient fait voter l'amendement 13, c'était plutôt pour faire sentir leur victoire aux blancs du Sud, vaincus par eux. Ils insistèrent encore et firent voter l'amendement 15 à la Constitution fédérale, le 30 mars 1870. Cet amendement, pour prévenir toute manœuvre contraire des sudistes, défend de refuser ou de restreindre le droit de vote des citoyens « sous pré-

texte de race, de couleur ou d'un précédent état de servitude ». Il entra dans la Constitution et fut obligatoire dans tous les Etats. C'est avec cet amendement et avec d'autres lois pénales votées en 1870-71 (force acts), qui voulaient faire respecter le droit de suffrage des nègres, que finit l'intervention directe de la législature fédérale. Enfin, l'acte d'amnistie générale de 1872 rendit à la grande masse des ex-confédérés le plein exercice de leurs droits politiques.

L'assimilation était ainsi établie dans l'ordre des choses où elle paraissait le plus menaçante, dans la conduite des affaires publiques (1).

Immédiatement après la guerre, et en conséquence de ces derniers amendements, les résultats ne tardèrent pas à se faire sentir. Au commencement, les blancs, sous divers prétextes, avaient écarté les nègres du suffrage. Mais les amendements fédéraux forcèrent bientôt les blancs à admettre dans le corps électoral leurs anciens esclaves.

(1) Voir M. Chavegrain, *Cours de Droit Constitutionnel*, Doctorat (1921-1922) :

Pour les Américains, en effet, c'est un axiome que sans le suffrage, il ne saurait y avoir de véritables citoyens, et le nègre aurait paru à peine libre s'il n'avait reçu que des droits privés et passifs sans recevoir en même temps les droits publics et actifs du citoyen. — J. Bryce, op. cit. vol. 3, ch. XIV.

ves. Mais, non seulement les nègres étaient admis, mais beaucoup de blancs étaient exclus. Parmi les blancs, étaient seuls admis ceux qui avaient pris le parti de l'Union ou ceux qui étaient envoyés par le Nord comme agents de différentes catégories. Des aventuriers et des gens sans scrupules comme sans fortune, envahirent aussi ces riches contrées, à la recherche d'une fortune facile à gagner. Ces éléments prirent bientôt la direction de la masse électorale dont la majorité était composée de nègres. A ces nègres, auxquels manquaient les plus élémentaires notions politiques, on donna le gouvernement du pays avec le droit de suffrage. Alors commença un régime nommé la « terreur noire », fait d'une suite ininterrompue de saturnales, de vols et de tripotages (1) ». Ce régime faillit amener la ruine totale des Etats du Sud. Les finances de ces Etats furent mises au pillage. Ce fut le règne de la sauvagerie la plus complète et l'illustration tragique de ce qu'un peuple non instruit peut faire en se gouvernant lui-même. Les blancs, heureusement, se ressaisirent en 1876-1877. Par tous les moyens, ils cherchèrent à évincer les nègres du pouvoir. Comme il fallait respecter les amendements fédéraux, ils étaient obligés de laisser le droit de suffrage aux nègres. Mais, par tous

(1) James Bryce, *op. cit.*

les moyens, ils essayèrent de le rendre illusoire. Aussi, le jour des élections, ils payaient des cirques qui jouaient à proximité des bureaux de vote. Les nègres, naïfs et peu méfiants, désireux beaucoup plus de s'amuser que d'exercer des devoirs de citoyen, allaient en foule au cirque et ne votaient pas. On faisait aussi voter les électeurs par catégories, les bulletins devant être posés dans huit urnes différentes. Comme la plupart des nègres étaient illettrés et comme les conseils du président du bureau leur étaient plutôt refusés, ils se trompaient souvent et leur vote était annulé. Bientôt la majorité appartint aux blancs, et, depuis, ils la gardent, non sans s'être vengés, par une « terreur blanche », des exactions commises par les nègres. Ils eurent depuis la préoccupation constante de ne rien omettre, pour consolider leur pouvoir et empêcher un retour offensif des nègres. Le moyen trouvé fut la clause de « l'instruction obligatoire ». Il fallait savoir lire et écrire pour être électeur. Elle fonctionnait dans quelques Etats du Nord, où elle excluait des électeurs blancs. Mais, dans ces Etats, le nombre des illettrés était petit et avait tendance à diminuer tous les jours. Ainsi la Constitution de l'Etat de Massachusetts (amendement de 1857) exige que l'électeur sache lire la constitution de l'Etat en anglais et écrire son nom. La Constitution du Connecticut (amende-

ments de 1855 et 1895) exige qu'il sache lire n'importe quelle partie de la Constitution ou des lois. et qu'il soit de bonnes vie et mœurs. Mais ces exigences ne sont pas poussées trop loin et ne sont pas absolues. On était assez indulgent, et on interprétait plutôt l'esprit que la lettre de la loi. Ainsi, les aveugles qui ne pouvaient pas lire et les paralytiques qui ne pouvaient pas écrire étaient quand même admis à voter. C'était une façon intelligente et assez large d'appliquer les dispositions de la loi. Et même dans les Etats du Sud où existait le principe de l'exclusion des illettrés, on admettait des dérogations à ce principe. Ainsi, dans la Louisiane et dans la Caroline du Sud, l'individu ne sachant ni lire ni écrire vote néanmoins. Il suffit qu'il soit propriétaire d'un immeuble d'une valeur déterminée. La propriété foncière procure ainsi un avantage formel, qui permet à un illettré de voter quand même. Donc, des individus qui ne savent rien peuvent voter, même là où il existe le principe de l'exclusion des illettrés. Mais ces mesures qui ne touchaient, au fond, que peu de personnes dans le Nord, ont pris toute leur importance dans les Etats du Sud. Dans le Nord, la clause d'instruction avait une importance relative. Les illettrés étaient peu nombreux, et même, pendant une certaine période, dans le Massachusetts, les organisateurs des partis s'étaient entendu pour ne pas

ennuyer les électeurs à ce sujet. Mais, dans le Sud, les nègres qu'il fallait exclure du scrutin, tout en respectant les amendements fédéraux, étaient en majorité illettrés et pauvres. Encore en 1890, dans les anciens Etats esclavagistes, sur 4.759.040 nègres, âgés de plus de dix ans, on en trouvait 2.887.826 qui ne savaient ni lire ni écrire. C'est-à-dire qu'environ 61 pour 100 étaient illettrés (1). Il fallait donc les exclure, non pas parce qu'ils étaient nègres, mais parce qu'ils étaient illettrés. Malheureusement cette mesure appliquée sérieusement éliminait en même temps les blancs, et toute limitation du droit de suffrage diminue d'autant la représentation de l'Etat aux élections fédérales et le rabaisse à ses propres yeux. On chercha et on semble avoir trouvé un système qui évite quelques-unes de ces difficultés. Le général Wade-Hampton proposa pour l'Etat de la Caroline du Sud, en 1867, un système qui fut appliqué, dans sa Constitution de 1890, par le Mississippi. Voulant exclure les nègres, non à cause de leur race, mais parce qu'ils sont ignorants et pauvres, cette Constitution demande pour l'inscription à l'électorat que certaines conditions soient remplies par l'électeur. L'une des conditions est : « Qu'il doit savoir lire et écrire n'importe quel paragraphe de la Constitution ou être capable de le

(1) James Bryce, *op. cit.*, tome IV, ch. XCIII.

comprendre et d'en donner une interprétation raisonnable lorsqu'on lui en donne lecture (1). Le moyen paisible d'exclure les illettrés du vote semble avoir été trouvé. Ce sont les fonctionnaires (officers) chargés de former les listes électorales qui inscriront les individus qui auront satisfait à cette demande. De cette manière, il est évident que les blancs auront plus de chances que les noirs d'être admis à voter. Ce système manque manifestement d'impartialité dans son application et ne pourrait être appliqué en Europe où les conditions sont totalement différentes. Ce serait l'arbitraire le plus intolérable, et le suffrage universel

(1) On and after the first day of January A. D. 1892 every elector shall, in addition to the foregoing qualifications, be able to read any section of the Constitution of this state or he shall be able to understand the same when read to him, or give a reasonable interpretation thereof. A new registration shall be made before the next ensuing election after January the first A. D. 1892 Constitution Mississippi art XII, section 244. The State Constitution, par Ch. Kettleborough, page 763.

Traduction. — Après le premier jour de Janvier A. D. 1892 chaque électeur doit en plus des qualités requises précédemment, être en mesure de lire n'importe quel paragraphe de la constitution de cet Etat, ou être capable de le comprendre, ou d'en donner une interprétation raisonnable lorsqu'on la lui lira.

Une nouvelle inscription sera faite avant la prochaine élection, après le premier Janvier A. D. 1892. Ch. Kettleborough. The State Constitution, page 763.

serait à la disposition des fonctionnaires du gouvernement.

En Amérique, néanmoins, ce fut un moyen sûr et efficace pour restreindre le droit de vote. En exigeant une certaine preuve d'instruction de la part des électeurs, et en n'écartant pas de parti pris les nègres, il n'imprime aucune flétrissure sur la race noire, en tant que race, et il n'a pas l'aspect d'un retour en arrière en ce qui concerne la générosité avec laquelle le droit de suffrage avait été accordé aux nègres (1).

Ce système est, de l'avis unanime, la meilleure solution d'un problème difficile, quoiqu'il soit contraire à l'esprit du quinzième amendement à la Constitution fédérale. Pour les autres Etats de l'Amérique du Nord, la question des gens de couleur ne se posait pas avec cette importance, et pourtant, dans beaucoup d'Etats, on trouve une clause de la Constitution qui exclut les illettrés du corps électoral. Ainsi l'Etat du Colorado, dans sa Constitution de 1876, permettait à la législature d'exiger que les électeurs soient instruits, mais aucune loi sur cette question ne pouvait avoir son effet avant 1890 (2). Le but de toutes ces lois avait

(1) James Bryce. *Op. cit.*, chapitre XCIV.

(2) La Floride, par sa Constitution de 1868, ordonnait à sa législature de faire une loi pour exiger que les élec-

été donc atteint et les nègres illettrés ne pouvaient pas voter. Il faillit même être dépassé, car il y avait beaucoup de blancs qui ne savaient pas lire et écrire. Malgré la partialité dont on aurait pu faire preuve en faveur des blancs, un grand nombre d'entre eux n'eût quand même pas pu voter. Pour les préserver de l'exclusion du corps électoral, on leur appliqua la clause dite « du Grand-Père ». Ceux qui étaient électeurs au 1^{er} janvier 1867, donc avant l'affranchissement des nègres, ainsi que leurs descendants, sont dispensés par cette clause des exigences d'instruction obligatoire et même de propriété et de cens. Cette clause existe dans les Etats suivants : la Caroline du Nord, la Louisiane, l'Oklahoma (depuis 1910). Mais la protection accordée aux blancs et le traitement de faveur dont ils bénéficiaient s'est arrêté là. Quand, en 1910, la législature de l'Etat de Maryland a adopté une disposition refusant directement le vote aux nègres, cette disposition a été arrêtée par un veto du gouverneur. Le quinzième amendement à la Constitution fédérale qui défend aux Etats de refuser le droit de suffrage à raison de la race, de la couleur ou d'un état antérieur de servitude, reste

teurs soient instruits. Cette loi ne devait être appliquée qu'après 1880 et non pas à ceux qui seraient déjà électeurs à cette époque. M. James Bryce dit que, dans la Constitution de 1886, il ne trouve plus cette clause.

donc toujours en vigueur. Le gouverneur de l'Etat de Maryland l'a opportunément rappelé à ses administrés.

**Dispositions législatives concernant les illettrés
dans les Républiques d'Amérique Centrale, du Sud
et la colonie du Cap**

2° La question du vote des illettrés, quoique dominée aux Etats-Unis par la question des noirs, reste quand même posée. Dans beaucoup d'Etats, on propose et on a même adopté comme nécessaire un minimum d'instruction pour être électeur. Dans ce nombre, on trouve les Etats de la Californie, du Wyoming et de la Louisiane. Et quoi que ces clauses restreignent le corps électoral, elles sont votées toujours, car, dans les Etats américains, les amendements constitutionnels sont votés par le peuple lui-même. « L'intelligence qualification » ne semble pas, à ce peuple épris de liberté, comme une atteinte portée au suffrage universel. La démocratie américaine veut, selon le mot de Boissy d'Anglas, le gouvernement « des meilleurs ». Et le seul moyen d'y arriver, c'est d'éliminer du corps électoral les illettrés. Comme le suffrage universel est la première condition pour l'établissement de la démocratie, on ne peut pas priver le peuple du

droit de se gouverner lui-même et lui faire attendre que l'instruction soit universelle. Le but sera plus facilement atteint avec le suffrage universel. Mais, dans le corps électoral, les non-instruits ne peuvent que peser du poids de leur ignorance et de leur faiblesse, et empêcher les bienfaits du régime. L'exclusion des illettrés est un pas en avant vers l'organisation du suffrage universel et un remède temporaire en attendant l'instruction de tous (1).

La Constitution Brésilienne du 24 février 1890 (*Annuaire de Législation étrangère*, 1892) dit :
« Titre IV. — Section I. — Article 70: Sont électeurs les citoyens majeurs de 21 ans qui se seront

(1) Plusieurs Etats de l'Amérique du Sud ont suivi l'exemple de la grande République. Ainsi le Chili, dans la loi électorale du 20 août, modifiée par la loi du 8 février 1890, la République de Bolivie dans la loi électorale du 20 novembre 1883, la République du Pérou dans la loi électorale du 20 novembre 1896 modifiée par la loi du 36 novembre 1908 et l'Uruguay dans sa loi électorale du 28 mars 1893 modifiée par la loi du 21 octobre 1898, excluent les illettrés du droit de vote.

Le vote est encore refusé aux illettrés dans les Constitutions des Etats suivants : Costa-Rica (Constitution du 7 décembre 1871 modifié par la loi du 21 mai 1894); Equateur (Constitution du 23 décembre 1906); Guatémala (Constitution du 11 décembre 1879); République Argentine, province de Mendoza (Constitution du 15 décembre 1894) et la République du San-Salvador (Constitution du 13 août 1886).

fait inscrire sur la liste électorale, conformément à la loi. Al. I.; ne peuvent être inscrits comme électeurs pour les élections fédérales, non plus que pour celles des Etats: 1° les indigents (mendigos); 2° ceux qui ne savent ni lire ni écrire (analphabets). Il est probable que l'une des causes qui a fait nécessaire l'adoption de cette mesure, c'est le nombre assez élevé d'habitants de couleur dans toutes les régions de l'Amérique. Ce sont des populations absolument primitives qui, en participant à la vie politique, auraient été un véritable danger pour l'Etat. Leur exclusion s'explique et se justifie amplement. La même raison a déterminé les législateurs de la *Colonie du Cap*. Dans l'Acte de franchise et de vote de 1892, les conditions de propriété (précédemment peu rigoureuses) pour l'aptitude au droit de suffrage sont élevées. L'article 6 dispose que nul ne sera inscrit comme électeur « à moins qu'il ne soit capable de signer son nom et d'écrire son adresse et sa profession ». Cette disposition a frappé d'incapacité politique un très grand nombre d'individus parmi la population indigène de couleur. On ne peut pas prétendre pourtant que la maturité politique de cette population était suffisante pour lui permettre de voter. La plus élémentaire prudence demandait l'exclusion du corps électoral de cette population. Le problème s'est présenté dans les pays que nous venons de citer sous

un aspect pourtant beaucoup plus facile qu'en Europe. En effet, les lois d'exclusion des illettrés étaient presque toutes dirigées contre les gens de couleur, race primitive et sous certains rapports, encore inférieure à la race blanche. L'assimilation au commencement du dix-neuvième siècle eut été difficile entre la race blanche et la race noire. Dans ces conditions, il eut été dangereux et inopportun de les considérer comme des égaux.

L'esclavage les avait empêchés d'avoir une maturité politique quelconque. La démocratie américaine, les affranchit et, avec les arrière-pensées politiques que nous avons vues, les porta d'un coup au pouvoir. Ils ne surent pas profiter de leur liberté, et logiquement perdirent leur conquête, qu'ils ne méritaient pas. La clause d'illettré ne fut que l'artifice juridique trouvé par les législateurs du Sud, pour écarter les nègres du suffrage, en tournant le fameux quinzième amendement.

CHAPITRE III

Le vote des illettrés dans les pays européens

Toutes les populations de couleur, que ce soit dans l'Amérique du Nord (et ce sont encore les plus avancées) ou dans l'Amérique du Sud, sont assez arriérées. Les priver du droit de suffrage, c'est les priver de peu de chose, leur intelligence ne se haussant pas jusqu'à la conception des droits de l'homme et du citoyen.

Tout autrement se pose la question du vote des illettrés en Europe où tous les peuples ont une certaine civilisation — ont toujours vécu organisés en Etats et n'ont aucune ressemblance avec les peuplades primitives qui vivaient en Afrique avant d'être « importées » en Amérique. En Europe, un illettré est simplement un homme, qui ne sachant

ni lire ni écrire, n'a peut-être pas la compétence suffisante pour jouer un rôle politique. Dans la vie politique actuelle, la compétence qu'on demande, même aux simples citoyens, est beaucoup plus grande qu'autrefois. Le rôle du suffrage universel et la complexité de plus en plus croissante des problèmes à résoudre par les législateurs, font plus délicat l'accomplissement du devoir politique. La discrimination était facile quand il s'agissait, comme en Amérique, d'une race différente et primitive, mais était beaucoup plus difficile dans les pays européens. Pourtant, le danger de l'incompétence a été vu par les conventionnels de l'an III. L'illettré était un danger. La populace ignorante corrompt le corps électoral. Tant que le suffrage universel n'existait pas, le cens limitait beaucoup l'électorat. Mais avec le suffrage universel le danger réapparaissait. Simple mesure de préservation qui s'imposait en attendant la généralisation de l'instruction, l'exclusion des illettrés a été un remède à l'incompétence dangereuse du corps électoral. L'exclusion des illettrés devait donc être adoptée dans les pays où le danger se faisait le plus sentir à cause de leur grand nombre. C'était une étape nécessaire vers le suffrage universel, qui permettait l'application raisonnée du vote pour tous. C'est donc dans ces pays, où le nombre des illettrés risquait de fausser le caractère de la con-

sultation électorale, que leur exclusion devait avoir lieu. La question se posait naturellement avec moins d'acuité dans les pays où leur nombre était infime (1) ou dans les pays où la maturité politique des habitants était arrivée à son plein développement (2). Dans d'autres pays, ni le suffrage universel, ni le régime représentatif au sens propre du mot, n'existaient pas (3). Mais ce qui a empêché de voir un danger dans les illettrés, c'était simplement que, dans beaucoup de pays, il n'y avait pas de suffrage universel. Le système électoral était basé sur le cens. L'unique allusion qu'on faisait à l'instruction que les citoyens pouvaient avoir, était pour corriger les exigences du cens. Ainsi la loi électorale hongroise de 1848 révisée en 1874, organisant le droit de vote, faisait une large adjonction des capacités. S'acheminant vers le suffrage universel qui était demandé par l'opinion, un projet de loi, en 1912, répartissait les citoyens en quatre classes suivant leur degré d'instruction. On exigeait de chacun d'eux un cens d'autant plus élevé que leur degré d'instruction était

(1) Suède, Norvège, Danemark.

(2) France, Angleterre.

(3) Et pourtant, en Russie, une loi électorale du 3 juin 1907 exige de l'électeur qu'il rédige lui-même son bulletin de vote, dans le but manifeste d'exclure les illettrés, très nombreux dans ce pays. — 90 illettrés pour 100 habitants.

plus bas. C'était, en somme, un système d'adjonction des capacités tel qu'il a été employé dans bien d'autres pays, et notamment en France. L'instruction de l'électeur faisait bien la base de son admission à l'électorat, mais ne venait que pour corriger le cens et rendre son exclusion plus difficile. L'adjonction des capacités a été l'étape nécessaire que beaucoup de pays ont franchi avant d'accorder le suffrage universel. On remarque surtout que l'homme instruit vaut autant, politiquement parlant, sinon davantage, que l'homme riche ou aisé. Pour n'avoir pas voulu élargir le cens des capacités, la monarchie de juillet a été renversée. L'autre étape est la suppression totale du cens pour les capacitaires. Ce sont des efforts que les législations des différents pays ont faits pour se rapprocher le plus possible du suffrage universel sans l'adopter tout à fait (1). Mais si le fait de demander des diplômes, assez difficiles à obtenir, diminuait singulièrement le nombre de ceux qui étaient admis à voter, la base du système restait quand même le cens.

La question s'est naturellement posée dans les

(1) Esmein. Op. cit. 401.

En Hollande, d'après la loi du 20 avril 1896, est électeur, après diverses conditions de cens et d'habitation, aussi celui qui a satisfait aux conditions de capacité qui sont exigées par la loi ou en vertu de la loi pour être nommé

pays latins, qui comptent un grand nombre d'illettrés. Dans ces pays, l'étape vers le suffrage universel a été franchie d'une manière différente, selon qu'il s'agit du Portugal, de la Roumanie ou de l'Italie, pays qui comptaient un assez grand nombre d'illettrés. La *législation portugaise* réunissait deux systèmes, celui de l'occupation et celui de la capacité. Par la loi du 8 mai 1878, elle accordait le droit de suffrage à tout citoyen sachant lire et écrire, ou qui est chef de famille (1). La loi électorale faite après l'établissement du régime républicain maintient, par son article 5, de la loi du 5 avril 1911, cette disposition. Ne votent donc pas les célibataires illettrés.

La loi qui est actuellement en vigueur est celle

à certains emplois, pour exercer certaines professions ou métiers. (Cela comprend toutes les fonctions, emplois, professions ou métiers, pour l'obtention ou l'exercice desquels la loi exige une preuve de capacité ou un examen quelconque. Art. 1^{er}, 5 et 7.)

(1) En comparant l'état de l'instruction publique au Portugal avec les progrès des nations plus avancées, on doit reconnaître que l'éducation populaire n'a pas été suffisamment favorisée par les administrations, centrales et locales, ainsi que par les associations et les particuliers. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 13 août 1879 reconnaît cette situation et recommande à ses administrations divers remèdes. *Annuaire de Législation Etrangère*, 1879.

du 13 juillet 1913. Cette loi est fort complète et constitue une sorte de code électoral.

Le chapitre premier de cette loi réserve la qualité d'électeur aux personnes qui savent lire et écrire le portugais et étend aux agents, servant dans le corps de police civile, l'incapacité de voter, généralement réservée, dans les autres pays, aux seuls militaires.

De plus, il enlève la qualité d'électeur aux individus condamnés pour vagabondage pendant les cinq années qui suivent leur condamnation.

La qualité d'électeur est aussi enlevée aux indigents, y compris les pensionnaires des établissements de charité et aux étrangers naturalisés depuis moins de dix ans. La limitation du droit de vote (*Annuaire de Législation Etrangère*, 1914), en excluant les illettrés, semble justifiée par leur très grand nombre et le peu de développement de l'instruction publique. Malgré les efforts faits depuis 1879, son progrès a été des plus lents.

Lois électorales italiennes concernant la détermination des illettrés

Le grand nombre des illettrés a eu beaucoup d'influence sur toutes les lois électorales italiennes.

En effet, l'Italie compte dans certaines régions, comme les Apennins et la Sicile, une proportion de 35-40 illettrés par 100 habitants. Ce grand nombre d'illettrés a été considéré de tout temps comme un péril pour l'Etat et toutes les lois électorales italiennes ont soigneusement essayé de les exclure du corps électoral. Les règles relatives à la composition de la Chambre élective, en Italie, ont pour fondement constitutionnel l'article 39 du Statut du Royaume de Sardaigne. Mais au moment où fut promulgué le Statut, il n'y avait pas de loi électorale. Elle ne fut promulguée et approuvée par le Roi que le 17 mars 1848. Ce fut la première loi électorale italienne. Elle établissait un suffrage basé sur le cens, dont le chiffre était plus haut ou plus bas, selon les différentes régions du pays. En outre, le cens était diminué pour certaines classes de citoyens qu'on jugeait dignes, à raison de leur instruction ou de leur éducation morale, de faire partie du corps électoral. C'était en somme un demi-cens des capacités (1).

Mais les capacités étaient très nombreuses. Le régime de faveur était étendu aux titulaires de certains diplômes, parmi lesquels figurait celui de docteur, et aux fonctionnaires remplissant certaines

(1) M. Chavegrin. *Cours de Droit Constitutionnel*. Docteurat 1921-1922.

conditions. Cela faisait un nombre appréciable de capacités ne payant que la moitié de l'impôt nécessaire pour être électeur (1).

On ne voulait pas appeler aux urnes des hommes dont la situation de fortune n'était vraiment pas en harmonie avec les idées dominantes à cette époque. Mais le nombre des fonctionnaires admis, augmenté de celui des officiers sardes pour lesquels aucune condition de traitement n'était requise, faisait encore un corps électoral suffisamment important et assez facile à manier. La loi électorale de 1848 consacrée, après la constitution du royaume d'Italie et remaniée par les lois du 25 novembre 1859 et 17 décembre 1860, resta en vigueur pendant un quart de siècle. Elle fut d'un grand secours aux fondateurs du royaume. Le corps électoral formé par cette loi ne comptait pas plus de 600.000 électeurs sur une population de 20 millions d'habitants. Il donnait l'impression de

(1) Ce nombre était plus grand que sous le régime français du demi-cens des capacités; en ce sens que même les petits traitements étaient admis pour bénéficier des dispositions de la loi. Les officiers et les fonctionnaires dont les émoluments ne dépassaient pas 1.200 livres par an, faisaient ainsi partie du corps électoral. Cet élargissement par en bas, faisait que sauf les pauvres, presque tous les petits fonctionnaires étaient électeurs. Les fonctionnaires dont le traitement ne dépassait pas 600 livres par an, n'étaient en effet pas admis dans le corps électoral.

petits comités sur lesquels le gouvernement avait une prise très sérieuse. Mais quand les premières difficultés du début furent passées, on s'aperçut que la loi était trop étroite et ne correspondait plus aux nécessités du temps. Tous les partis politiques avaient reconnu la nécessité d'une réforme électorale et d'un élargissement du suffrage. Mais la question était grave, car une réforme à base large ouvrait le corps électoral à la masse des illettrés et on ne pouvait prévoir ce qui allait sortir de l'action politique de cette foule inexpérimentée. Le 15 février 1864, M. Crispi présentait à la Chambre un projet de loi électorale en 13 articles donnant le droit de vote à tout citoyen âgé de 21 ans révolus et sachant lire et écrire. Le 13 mai 1872, M. Cairoli déposait un autre projet de loi conçu dans les mêmes termes. Toutes ces propositions furent repoussées. En 1876, un décret royal instituait une commission ayant pour but de recueillir « les éléments statistiques concernant l'histoire des élections politiques du royaume d'Italie et d'étudier tous les projets de réforme destinés à étendre le droit électoral ».

Les conclusions du rapport de ce projet (dont le rapporteur fut le député Correnti) se retrouvent plus tard dans le projet Nicotera. Elles étaient : l'abaissement à 21 ans de l'âge de l'électorat, la réduction du cens et l'inscription sur les listes élec-

torales de ceux qui avaient passé le quatrième examen élémentaire. Des préoccupations d'ordre économique empêchèrent le projet d'aboutir.

Les projets Depretis (mars 1879) et celui de la Commission de la Chambre (rapporteur Tanar-delli), novembre 1879, n'aboutirent pas non plus et les élections du 16 mai 1880 furent faites sous l'ancienne loi. Il y eut finalement, sous le ministère Depretis, deux lois distinctes. La première comprend les règles relatives aux conditions d'électorat (1) et fut promulguée le 22 janvier 1882 ; la seconde ne comprend que les règles sur la formation du collège électoral et sur l'élection au scrutin de liste (7 mai 1882).

(1) Loi de 1882. Titre I^{er}. *Des conditions pour être électeur et du domicile politique :*

Art. I^{er}. — Pour être électeur, il faut réunir les conditions suivantes :

1^o Jouir par naissance ou par origine des droits civils et politiques du royaume. Ceux qui ne peuvent invoquer aucun de ces titres participent à la qualité d'électeurs dès qu'ils ont obtenu la naturalisation par décret royal et prêté serment de fidélité au roi. Ceux qui ne sont pas Italiens ne peuvent devenir électeurs qu'en obtenant la naturalisation par la loi.

2^o Avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis.

3^o *Savoir lire et écrire.*

4^o Remplir une des conditions requises par l'article suivant :

Art. II. — Sont électeurs, quand ils remplissent les con-

On trouve dans ces dispositions l'idée fondamentale du projet de loi, qui reconnaît dans *l'instruction obligatoire* le critérium le plus sûr du droit à l'électorat (1).

L'article 3 mentionne encore ceux qui ont acquis un grade académique, les magistrats, les notaires, les experts, les géomètres. L'article 4 nomme ceux qui ont obtenu la licence de lycée, de gymnase, la licence technique ou magistrale ou ceux qui ont satisfait à l'examen du premier degré dans une école publique d'enseignement secondaire agricole,

ditions prescrites par les alinéas 1, 2, 3, de l'article précédent, ceux qui justifient avoir satisfait à l'examen prescrit par la loi et par le règlement sur les matières comprises dans le cours élémentaire obligatoire. (Signalons l'importante modification introduite par le Sénat. La Chambre des députés avait admis la présomption légale de plein droit comme suffisante pour constituer le droit à l'électorat. Le Sénat a exigé une preuve à fournir par l'électeur.)

Sont électeurs, indépendamment de cette justification :

1° Les membres titulaires des académies de sciences, des lettres et des arts constitués depuis plus de 10 ans, les membres des chambres de commerce et des arts, les

(1) Suivant la loi du 15 juillet 1887, les enfants qui ont atteint l'âge de 6 ans doivent tous recevoir l'instruction du cours élémentaire inférieur, soit dans leur famille, soit dans les écoles privées ou publiques...

industrielle, normale, magistrale, beaux-arts et musique, et en général dans tout institut public ou privé et reconnu par l'Etat. Dans les articles suivants, qui s'éloignent par leur classification de l'instruction proprement dite, on peut citer : ceux qui ont servi dans l'armée, les membres des ordres de chevalerie, les employés, les citoyens décorés de la médaille or ou argent et même ceux décorés de la médaille des Mille... On voit les préoccupations du législateur de n'admettre au scrutin que les individus qui prouvent, soit d'une manière directe qu'ils savent lire et écrire, soit par des présomptions tirées du fait de la possession de diplômes,

présidents, directeurs et membres des conseils de direction des associations agricoles et de comices agricoles.

2° Les délégués et surintendants scolaires, les professeurs et maîtres de tous grades, munis de leur certificat, ou simplement reconnus aptes à l'enseignement dans les écoles ou instituts publics et privés; les présidents, directeurs ou recteurs desdits instituts ou écoles, les ministres des cultes.

Note. — Les délégués scolaires sont nommés par le ministre de l'Instruction publique, au nombre de un ou plusieurs par canton (Règlement du 21 novembre 1867 et du 3 novembre 1877).

Les fonctions sont gratuites et honorifiques. Les surintendants scolaires sont nommés de la même manière, à raison d'un ou plusieurs par commune suivant la population.

des services rendus ou de professions exercées (1). La proportion des électeurs italiens devenait, par l'effet de la loi de 1882, 8,6 pour 100 habitants. Elle avait été de 2,18 sur 100 habitants avec les lois de 1848 et 1860. Cette loi excluait d'une façon formelle la multitude de ceux qui ne savaient ni lire ni écrire. Mais ce n'était pas encore le suffrage universel, car les conditions d'instruction que la loi demandait ne pouvaient être que difficilement remplies par beaucoup d'électeurs. Les partisans du suffrage universel ne se considéraient pas comme satisfaits et au fond ils avaient raison. L'exclusion des illettrés amputait gravement le corps électoral, et dans ces conditions on ne pouvait pas parler de suffrage universel. On chercha par divers moyens à y arriver et, après beaucoup d'efforts et de projets, on aboutit (2). La loi qui fut

(1) Aux termes d'une disposition transitoire qui devint l'article 10 de la loi de 1882, tout citoyen majeur qui pouvait adresser par écrit une demande d'inscription sur la liste était dispensé de fournir d'autres preuves de capacité.

(2) L'un des plus remarquables projets pour concilier le droit de suffrage avec l'idée d'une instruction obligatoire fut celui de M. Luzatti, en 1910, Président du Conseil. Ce projet proposait que le titre pour l'inscription sur les listes électorales consistât à avoir soutenu avec succès un examen tendant à démontrer que le candidat savait lire et écrire et transcrire un morceau d'imprimé, lire et écrire les nombres. (Revue de Droit Public, 1912, page 778.)

le fruit de tant d'efforts fut votée par la Chambre, le 25 mai 1912, et par le Sénat, le 29 juin 1912. Les points les plus importants de cette loi qui porte le nom de *loi du 30 juin 1912*, sont au nombre de trois et portent sur : l'extension du suffrage, les moyens adoptés pour garantir la sincérité du vote et l'indemnité aux députés.

Étaient électeurs, pourvu qu'ils jouissent de leurs droits civils et politiques : 1° les individus majeurs de 30 ans ou ceux qui atteignent la trentième année au plus tard dans l'année où a lieu la révision de la liste; 2° ceux qui, ayant accompli leur vingt et unième année, ont accompli du service effectif dans l'armée. Le rapporteur de la loi justifiait de la manière suivante la présomption d'instruction que la loi accorde du fait d'avoir fait son service militaire : « En dehors de la longue expérience de la vie, nous estimons qu'on ne peut pas dénier au service militaire l'efficacité d'un puissant facteur d'éducation populaire, qui peut bien être considéré comme un substitut adéquat de la culture minima exigée aujourd'hui par la loi. La vie de régiment enseigne le culte de la patrie et des institutions; la connaissance de nouveaux pays, la communauté de vie avec de nombreux compagnons d'autres régions, l'instruction et l'éducation qui se donnent dans la milice, sont autant de conditions qui ouvrent l'esprit et éduquent l'intelli-

gence, même des plus incultes. De plus, le service militaire est une fonction publique; celui qui a su dignement l'accomplir pendant le temps prescrit peut être présumé apte à l'exercice d'une autre fonction publique, pour laquelle est requise, non une capacité spéciale et technique, mais une capacité générique d'intelligence et de connaissance des besoins du pays et des personnes dignes de le représenter (1). » 3° Ceux qui, ayant accompli leur vingt et unième année, ont passé l'examen de fin d'études du cours élémentaire inférieur (2). « La capacité, dit le rapport ministériel, est un fait, quelque chose de réel par lui-même; mais, pour la déterminer, il faut avoir un critérium subjectif ou d'appréciation. Certes, le législateur ne peut établir que des présomptions; celles-ci devront avoir toutefois un fondement de réalité dans la cons-

(1) *Revue de Droit Public et Politique*. 1912., page 783.

(2) Ceux qui, ayant accompli leur vingtième année, exercent une fonction ou possèdent un degré de culture dont le titre est supérieur à celui de la licence élémentaire inférieure.

Ceux qui, ayant accompli leur vingtième année, paient à titre d'impôt direct une somme annuelle d'au moins 19 lire 80 ou sont fermiers ou amodiateurs d'un fonds, ou ont en location une maison dont le loyer minimum est fixé par l'art. 5. du texte unique en vigueur.

Cette dernière catégorie existait déjà dans la loi précédente : elle constituait le point culminant de la réforme

science commune. Mais l'élément général sur lequel peut reposer la capacité électorale est la culture individuelle entendue plutôt comme éducation psychologique que comme un enseignement littéraire. Ce dernier contribue certainement à la formation de la première; mais on ne peut pas dire que là où manque l'enseignement littéraire, manquent constamment l'éducation psychologique et la maturité d'esprit qui en est la conséquence. La formation de celle-ci n'est pas due seulement à l'enseignement littéraire. Beaucoup d'autres facteurs concourent, avec l'instruction et en dehors de celle-ci, à déterminer chez le citoyen ces éléments de jugement, grâce auxquels il peut discerner ce qui est utile à lui et à la société tout entière. Suivant que les conditions d'une société déterminée sont plus ou moins avancées, ces facteurs de culture existent en plus ou moins grand nombre, et exer-

électorale de 1882; les deux autres catégories sont justifiées de la manière suivante par le rapport ministériel présenté à la Chambre : l'élection, qui est le choix des meilleurs, exige une préparation intellectuelle qui permette à l'individu de distinguer les intérêts généraux du pays et les personnes aptes à les gérer; sur ce fondement nous estimons qu'il convient d'appeler à l'exercice du vote tous ceux qui, étant donné la condition du peuple au moment historique où on légifère, peuvent être présumés capables de comprendre les besoins et les destinées du pays. »

cent à un degré différent leur influence sur l'individu. Dans les pays habitués à la liberté, où le progrès, dans tous les champs de l'activité humaine, est suffisamment développé, il se forme des substituts à la culture qui est produite par l'instruction élémentaire, lesquels participent directement à former cette éducation intellectuelle qui est la base légitime de la capacité électorale.

L'enseignement des lettres accélère indubitablement la formation de la conscience politique; mais celle-ci se forme aussi, avec un processus moins rapide, sous l'action de ces facteurs sociaux que la collectivité libre et progressive fournit à la connaissance individuelle.

C'est une question de temps et de méthode. L'instruction élémentaire peut être une méthode accélérée pour l'acquisition de la capacité politique; l'action des facteurs politiques, ou en substance l'expérience de la vie, est une méthode longue qui, lentement, mais sûrement, atteint « le but de la formation d'une capacité politique individuelle » (1).

Les présomptions basées sur des certificats obte-

(1) *Revue de Droit Public*, 1912, page 785.

nus n'ont pas beaucoup de valeur, et la loi de 1912 les réduit, en effet, au strict minimum (2).

Les effets probables de l'extension du suffrage ont été exposés au Sénat par le Sénateur Arcoléo : « Toute grande réforme, dit-il, a des inconnus que l'œil de lynx d'aucun politique ne peut découvrir. Beaucoup de préjugés sont tombés : il y a quelques années, on craignait que les partis constitutionnels fussent victimes des socialistes et des cléricaux, sans prendre garde que les premiers, dans le développement d'une réforme politique, poussent par une impulsion fatale les masses à la conquête des pouvoirs publics, et les autres, en exerçant les droits politiques les plus fondamentaux, rentrent toujours davantage dans l'orbite constitutionnelle. »

« L'extension du vote doit servir à raccourcir la distance entre le corps électoral et le corps social,

(2) La présomption établie par cette partie de la loi en vigueur (le texte unique de 1895), qui considère comme formée la capacité électorale seulement quand l'individu démontre avoir subi avec succès le troisième cours élémentaire, ne semble pas plus solide que la nôtre, qui répute formée la capacité électorale quand l'individu a atteint l'âge de 30 ans. On pourrait plutôt se demander si ce qui s'apprend par l'expérience de trente années de vie est complètement acquis à 20 ans avec un grade de culture littéraire aussi modeste que celui exigé par la loi de 1895. *Revue de Droit Public*, 1912, page 766.

à faire disparaître la défiance envers le pouvoir à ne pas tout attendre du gouvernement.

« Quand l'orbite politique est plus vaste, et qu'on y entre sans privilèges ou exclusions arbitraires, alors germent le sentiment et l'idée de l'Etat même dans les classes inférieures. »

« L'expérience pourra transformer complètement une imagination populaire troublée, lui faire voir l'Etat et non la classe, le Gouvernement et non les Ministres, les finances et non le fisc, l'armée et non la caserne, l'administration et non la bureaucratie, les services publics et non les employés, le travail et non le salaire. »

Pourtant, malgré ces nobles espoirs, l'orateur, songeant au grand nombre d'illettrés qui feront partie du corps électoral, ne se dissimulait pas les périls que présentait l'extension du suffrage (1).

Quant aux effets numériques de la réforme, il convient de signaler que les listes politiques de

(1) Cette réforme qu'une grande partie de la Chambre envisageait avec terreur, comme un saut dans l'inconnu, fut certainement le geste le plus hardi du ministère Giolitti. Peu désiré par le parti libéral, et assez faiblement réclamé par les partis extrêmes, le suffrage universel constitua le prix auquel M. Giolitti obtint pour son ministère l'appui de M. Bissolati et du groupe socialiste réformiste dont celui-ci est le chef, ce qui eut en outre pour résultat de lui procurer un entretien avec le roi. Ce geste,

1908 sur lesquelles furent faites les dernières élections générales, avant la loi de 1912, comprenaient 2.930.473 électeurs inscrits.

L'augmentation résultant de la réforme de la loi de 1912 doit être calculée de la manière suivante :

1° Pour les citoyens de 21 ans accomplis à 30 ans accomplis le nombre maximum, anciens et nouveaux inscrits, serait de 1.285.000;

2° Pour les individus mâles de 30 ans révolus, le nombre maximum des anciens et nouveaux inscrits, qui pourraient figurer sur les listes électorales politiques, serait de 6.412.000.

Résumant les chiffres contenus dans le rapport ministériel, les citoyens anciens et nouveaux inscrits auxquels serait reconnu le droit électoral serait au total de 7.701.000.

Les élections eurent lieu les 26 octobre et 2 novembre 1912. Il y eut un nombre considérable d'abstentions. Une des premières causes de ces abs-

par lequel M. Giolitti étendit à cinq millions d'illettrés une réforme que lui-même, quelques années auparavant, appelait « le triomphe de l'ignorance », est certainement curieux... Effectivement, le mot d'ordre et la ligne de conduite du gouvernement pendant les élections furent de n'agiter la masse électorale que le moins possible, les élections devant aboutir à cet unique résultat : de ramener à la Chambre les mêmes députés. (*Revue Politique et Parlementaire*, 1914. Article de M. Thaon de Revel, page 197.)

tentions fut la complication de la loi et son incompréhension totale de la part des paysans. Il y avait, en effet, parmi les 5.300.000 électeurs nouveaux un nombre considérable d'illettrés. La plupart de ces derniers, ceux qui avaient fait leur service militaire, avaient le droit de voter, mais les paysans rustres et inapprivoisés étaient épouvantés par toute la nouvelle machine électorale. Toutes les formalités établies par la loi pour garantir la sincérité du vote et aider les illettrés à voter, telles que l'appel nominal, la carte électorale, la remise d'une enveloppe par le président du bureau de vote, la cabine d'isolement, l'insertion dans l'enveloppe du bulletin de vote, la clôture de l'enveloppe et sa restitution au bureau, et qui sont facilement remplies par un électeur français, leur paraissaient être des difficultés insurmontables (1). L'insuffisance de

(1) La votation devait avoir lieu d'après le projet ministériel au moyen d'un bulletin d'un type unique préparé sur papier non transparent par l'office non gouvernemental. Verticalement devaient être tracés, à gauche, les espaces rectangulaires dans lesquels devaient être imprimés les noms des candidats dans l'ordre de tirage au sort auquel aurait déjà procédé la Commission électorale provinciale. À côté de chacun desdits rectangles était tracée une petite case destinée au vote. Le bulletin sur la partie gauche devait laisser dépasser un bord gommé pour le collage et une bande destinée à être détachée suivant une ligne de division perforée.

Quand l'électeur était appelé à voter, le président retirait de l'urne un bulletin qu'il pliait d'abord dans la

mentalité politique avait éloigné des urnes la majorité des électeurs. Le législateur italien avait mis entre leurs mains un outil dont aucune préparation antérieure ne leur avait appris à se servir. Le défaut d'instruction est, à n'en pas douter, l'une des causes qui ont empêché, dans les basses classes, la formation de l'esprit politique. Les batailles d'idées ont été rares et ont partout été remplacées par les compétitions des personnes.

La campagne électorale de 1912 s'est déroulée au milieu des plus graves désordres et des rixes san-

partie sur laquelle étaient tracées les petites cases destinées à l'expression du vote, puis dans la partie restante à angle droit, de façon à faire dépasser la partie gommée et la bande. Après avoir plié à nouveau le bulletin inscrit sur la bande, numéro qu'un scrutateur émergeait sur une liste annexée.

L'électeur se rendait ensuite à l'une des tables à ce destinées et exprimait son vote en imprimant un timbre dans la petite case placée à côté du nom du candidat proposé par lui. Ensuite il devait replier le bulletin, de façon à faire dépasser la bande, puis il collait la partie gommée. Enfin il devait remettre le bulletin au Président qui, après avoir examiné la signature, le cachet et le numéro inscrit sur la bande et sur la liste, en détachait la bande en suivant la ligne perforée et déposait le bulletin dans l'urne.

Ce système fut modifié par la Commission de la Chambre qui introduisit dans la réforme le système appliqué en Allemagne depuis 1903, de l'enveloppe officielle.

L'enveloppe est le type unique, préparée sur papier

glantes ont eu lieu entre partisans et adversaires des candidats.

« Et une autre preuve de la moindre culture de la masse électorale italienne découle des violences mêmes dont elle a donné en trop d'endroits l'attristant spectacle. Certes, les réunions électorales ne sont en aucun pays des salons où l'on cause, mais il existe encore une légère nuance entre l'injure et le meurtre, ou même seulement les coups. Or ceux-ci ont été, ces dernières semaines, en Italie, d'une abondance vraiment excessive (1). »

Les abstentions, assez importantes dans tous les

blanc à l'extérieur et colorié à l'intérieur par l'office gouvernemental des cartes valeurs.

Quand l'électeur se présente pour voter, le président tire une enveloppe de sous bande et la lui remet en lisant le numéro inscrit sur la bande; l'un des scrutateurs marque ce numéro sur la liste à côté du nom de l'électeur. L'électeur se rend à l'une des tables à ce destinées et exprime son vote en introduisant dans l'enveloppe un bulletin de papier opaque blanc, non plié de la dimension de 0 m. 12 en longueur et largeur, sur les deux faces duquel doivent être imprimés au centre, à l'encre noire et en caractères typographiques uniformes d'usage courant uniquement les noms et prénoms du candidat choisi. L'électeur clôt l'enveloppe en humectant la partie gommée et la remet au président qui en vérifie l'identité, en détachant la bande, et la dépose dans une seconde urne.

Revue de Droit Public, 1912.

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, 1913, article de M. E. Lemonon, page 467.

pays depuis quelque temps, furent particulièrement nombreuses lors des élections de 1912.

« Dans certaines villes, le pourcentage des votants, relativement aux inscrits, a été même inférieur à celui constaté lors des précédentes élections de 1909. Ainsi, à Rome, alors qu'en 1909, sur 29.916 électeurs, 15.018, soit plus de 50 0/0 avaient voté, cette fois-ci (scrutin du 26 octobre 1912); sur 108.297 inscrits, on ne compta que 38.833 votants : Certains optimistes mirent les défections sur le compte du soleil d'automne, auquel beaucoup d'électeurs n'auraient pas su rester insensibles. Elles eurent aussi des causes plus profondes. La première a été certainement la complication même de la loi électorale qui, pour un grand nombre de paysans, est restée tout à fait incompréhensible. On avait beau répandre à profusion des brochures indiquant la manière de voter, le scrutin resta, pour beaucoup, quelque chose de mystérieux et de compliqué dont il était plus prudent de ne pas s'approcher. Et qu'on ne s'étonne pas d'une pareille méfiance. Il y avait eu, en effet, parmi les 5 millions 350.000 électeurs nouveaux, un nombre considérable d'illettrés, — la plupart de ces derniers, ceux ayant rempli certaines obligations, notamment le service militaire, avaient été, de par la loi nouvelle, admis à voter, — et un nombre plus grand

encore de paysans, rustres et inapprivoisés, pour qui la machine électorale ne pouvait être qu'un épouvantail (1). » Dans ces conditions, il était aisé de prévoir que les résultats des élections ne pourraient qu'être favorables aux partis qui flatteraient les instincts et les appétits de cette masse électorale. Les véritables vainqueurs des élections furent, en effet, les socialistes. Sur quatre millions de votes exprimés, ils en ont recueilli un million, et auraient pu prétendre proportionnellement à un quart des mandats législatifs (2).

Les appréhensions des adversaires de l'élargissement du suffrage se sont trouvées justifiées. Le pays avait perdu son équilibre politique intérieur et l'œuvre législative du parlement fut des plus confuses.

Sous la poussée démocratique qui suivit la guerre, et qui était générale en Europe, la loi de 1912 fut remplacée par la loi du 16 décembre 1918 qui éta-

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, 1913. Art. cité, pages 2 et 69.

(2) *Revue Politique et Parlementaire*, 1913. Annexe. — Furent élus 312 libéraux, 35 catholiques, 62 radicaux, 54 socialistes officiels, 25 socialistes réformistes et 16 républicains. Les libéraux perdaient 80 sièges et les républicains 5, les catholiques en gagnaient 15, les radicaux 16, les socialistes officiels 29 et les socialistes réformistes 11.

blit le suffrage universel (1). Toutes les restrictions de la loi de 1912 disparurent. La loi du 15 août 1919 régla le fonctionnement du suffrage. Elle établit le vote secret, la représentation proportionnelle, et prit des mesures pour faciliter le vote aux nombreux électeurs illettrés (2). Les élections qui eurent

(1) Loi du 16 décembre 1918, n° 1985, accordant le droit de suffrage à tous les citoyens devant accomplir leur vingt et unième année avant le 31 mai de l'année où a lieu la revision des listes électorales, et à tous les citoyens qui ont été mobilisés lors même qu'ils n'auraient pas vingt et un ans. *Annuaire de Législation Etrangère*, année 1918, page 169.

(2) Loi du 15 août 1919. — Aux termes de l'article 1^{er} l'élection des députés est faite au scrutin de liste avec R. P. Chaque collège est constitué par une province où plusieurs provinces contiguës, de façon à avoir à élire au moins dix députés. Toutefois pour les premières élections à intervenir après la promulgation de la loi, peuvent être exigées en collège les provinces qui ont au moins cinq députés à élire.

D'après l'art. 3, les listes doivent être présentées à la Préfecture du chef-lieu de collège au plus tard le 20^e jour qui précède celui du vote, accompagnés des actes d'acceptation de candidature et de déclarations souscrites par les électeurs qui les présentent.

...En même temps que la liste, doit être présenté un modèle de contre-seing, qui peut être figuratif, et constitue le signe distinctif de la liste. Dans les dix jours de l'expiration du délai fixé pour la présentation des listes, la commission électorale provinciale vérifie les listes présentées par le nombre requis d'électeurs et élimine les autres, biffe les listes, les noms des candidats dont l'acceptations n'est pas régulièrement établie, et ceux des

lieu en 1919 donnèrent la même image de trouble et de confusion que les élections précédentes. La masse électorale plus nombreuse était plus inexpérimentée encore, à cause du grand nombre d'illet-

candidats déjà compris dans une liste présentée antérieurement, réduit au nombre prescrit par la radiation des derniers noms, les listes contenant un nombre de candidats supérieur au nombre prescrit, assigne un numéro à chaque candidat suivant l'ordre, dans lequel il est inscrit et fait imprimer les listes (art. 5).

Le bulletin type de chaque liste doit être présenté par les délégués énoncés en l'art. 3, ou par des personnes par eux autorisées. Il présente deux segments :

L'un sur lequel est imprimé le contre-seing de la liste, l'autre sur lequel l'électeur peut inscrire ses préférences ou ses adjonctions (art. 6). L'art. 7 permet en effet à l'électeur, au moyen d'inscription manuscrite, à l'encre noire, à l'exclusion de toute inscription imprimée, soit de manifester sa préférence pour des candidats de la liste par lui choisie, même si elle est complète, soit d'ajouter à cette liste, si elle est incomplète, des candidats appartenant à d'autres listes, mais, bien entendu, sans dépasser le nombre des députés à élire.

On ne peut exercer en même temps le droit de préférence et le droit d'adjonction.

Le nombre des préférences ou des adjonctions que peut exprimer l'électeur ne peut excéder un, si les députés à élire sont au nombre de cinq, deux s'ils sont de six à dix, trois s'ils sont de onze à quatorze, quatre s'ils dépassent quinze. Si les préférences n'ont pas été exprimées dans la forme légale, le bulletin reste valable comme vote de liste.

Les articles 12 et suivants règlent les calculs à faire pour la représentation proportionnelle. (*Annuaire de Législation Etrangère*, année 1920, page 74. Analyse par M. Le Henaff.)

trés qui en faisaient partie. On voulut faire une large consultation électorale où tout le peuple se prononcerait. « Le gouvernement déclare que le pays sera consulté. Tout entier, selon la loi nouvelle, celui-ci est appelé aux urnes. Le gouvernement publie quelques manifestes. Mais ceux-ci publiés, s'inquiète-t-il de leur effet? Sous prétexte de laisser toute liberté aux électeurs, à des électeurs qui, souvent savent à peine lire et écrire, il donne l'ordre aux préfets de se désintéresser de la consultation nationale. Rien de plus juste, certes, mais si un gouvernement ne doit pas influencer directement ou indirectement sur la volonté populaire, ne doit-il pas, par contre, faire connaître aux masses la situation devant laquelle elles se trouvent, leur donner de grandes directives, éveiller en elles le sentiment du devoir et de la responsabilité? (1) »

L'union des partis et des groupes ne s'est pas faite, ou ne s'est faite qu'insuffisamment contre les partis révolutionnaires : « Le pays a été aux urnes, sous la menace socialiste, sans idées nettes, sans précisions sur le rôle qu'il devait remplir (2). »

La guerre n'avait rien changé aux pratiques élec-

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, 1919. Article de M. E. Lemonon, page 266.

(2) *Revue Politique et Parlementaire*, 1919, page 267.

torales, et les candidats ont songé beaucoup plus aux intérêts locaux, ou à leurs intérêts personnels, qu'à ceux de la nation. La nouvelle loi mal connue n'a fait qu'augmenter les désordres et les troubles. Le résultat a été que les socialistes se sont vu attribuer un tiers des sièges de la Chambre (155 socialistes, 102 catholiques et 251 députés des partis moyens). L'évolution politique des pays où le suffrage universel a été accordé à une population qui ne possède pas une instruction et une maturité politique suffisantes, a toujours fait dévier l'axe normale de leur développement. Le pays est mal gouverné, troublé par toutes sortes de convulsions et finalement le peuple est évincé de la conduite des affaires.

Les moyens employés ont été différents selon les pays, mais le résultat a été partout le même. Le suffrage universel ne devient qu'une simple formule, sous le couvert de laquelle une minorité gouverne le pays. Sans doute, légalement, rien n'est changé. Aucun citoyen n'est privé de son droit de vote. Mais, en fait, la souveraineté du peuple n'est plus qu'un vain mot, et la conduite des affaires devient le fait d'un dictateur ou d'un parti, qui escamote à son profit personnel le suffrage. Pour n'avoir pas eu la maturité politique suffisante, le peuple a perdu, en France, le bénéfice du suffrage

universel et le coup d'Etat du 2 décembre 1851 a marqué la fin des élections vraiment libres et loyales. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le régime parlementaire, en Italie, s'est vu déconsidéré parce que, à sa base, il y avait un corps électoral dépourvu d'instruction. Les résultats ne pouvaient être autres que ceux dont l'histoire a donné l'exemple.

**Influence du suffrage universel, sans l'exclusion
des illettrés, dans l'évolution politique
de la Roumanie**

Quoique, dans l'actuelle législation roumaine, il n'y a aucune disposition concernant les illettrés, nous croyons utile de donner un bref aperçu de l'évolution politique accomplie à la suite de l'introduction du suffrage universel. Cette évolution a été profondément influencée par la part importante que le peuple, très peu instruit, a pris aux affaires du pays. Les illettrés sont, en Roumanie, beaucoup plus nombreux qu'au Portugal ou en Italie. Le seul pays d'Europe qui comptait, proportionnellement au nombre d'habitants, plus d'illettrés que la Roumanie, était la Russie. D'après une statistique de

1895, la proportion des illettrés était, en Roumanie, de 85 illettrés pour 100 habitants. Cette proportion a naturellement diminué depuis, mais reste néanmoins assez importante, pour avoir une grande importance dans les destinées du pays.

Le grand nombre d'illettrés est en partie explicable par le fait que les paysans forment les quatre cinquièmes de la population. La condition morale et matérielle de ces paysans était des plus mauvaises, et leur révolte de 1907 a attiré l'attention de l'opinion et des gouvernants sur leur situation. Très peu nombreux étaient ceux qui étaient propriétaires de la terre qu'ils travaillaient et leur condition matérielle explique leur ignorance et leur peu d'influence politique. La loi électorale du 9 juin 1884 divisait le corps électoral en trois collèges basés sur le cens (1). Les grands censitaires seuls ayant un revenu de 1.200 lei, entraient dans le pre-

(1) TITRE I. — *Al. 2.* — Le corps électoral est divisé dans chaque département en trois collèges (art. 58 de la Constitution).

Al. 3. — Font partie du premier collège tous ceux qui réunissant les autres conditions requises par la loi, ont un revenu rural ou urbain d'au moins 1.200 lei (art. 59 de la Constitution).

Al. 4. — Font partie du deuxième collège tous ceux qui réunissant les autres conditions requises par la loi, ont leur domicile et leur résidence dans les villes urbaines et payent à l'Etat un impôt direct annuel d'au moins 20 lei. Sont dis-

mier. Dans le **deuxième**, il y avait des dispenses de cens pour certaines **capacités**. Le troisième collège votait indirectement. **Cinquante** électeurs éli-
saient un délégué, sauf ceux qui savaient **lire** et
écrire et qui, faute de cens, ne faisaient pas **partie**
des deux premiers collèges, et qui votaient directe-
ment pour l'élection du député. En fait, le troisième
collège électoral était le moins indépendant et le
moins influent. Les paysans roumains comme ceux
de Bulgarie ne comprenaient que la candidature
officielle. Les candidats du gouvernement, dûment
appuyés, passaient toujours à des majorités formi-
dables, souvent sans contre-candidats (1). Assis sur

pensés de cens dans ce collège : les professions libérales, les
officiers en retraite, les pensionnaires de l'Etat et ceux qui
ont le diplôme d'enseignement primaire.

Al. 5. — Font partie du troisième collège tous ceux qui ne
sont pas électeurs dans le premier et deuxième collège et
payent un impôt si minime qu'il soit à l'Etat.

Les électeurs de ce collège, qui ont un revenu foncier
rural de plus de 300 lei et qui savent lire et écrire peu-
vent voter à leur choix, soit directement pour l'élection
du député au chef-lieu du département, soit indirectement
pour le délégué dans leur commune avec les électeurs illet-
trés et ceux qui n'ont aucun revenu.

50 électeurs élisent un député.

Le premier collège élit : 79 députés.

Le deuxième collège élit : 85 députés.

Le troisième collège élit : 40 députés.

(1) Esmein. Op. cit. page 350.

un corps électoral composé de cette manière, le régime parlementaire ne pouvait être qu'un simulacre. Les parlements roumains d'avant 1919 ne fonctionnaient que comme des assemblées nommées par les gouvernements. Chaque gouvernement, en venant au pouvoir, s'empressait de dissoudre les Chambres. Les élections faites avec le corps électoral de la loi de 1884, et aggravées de toutes les pratiques de pression administrative et de candidature officielle, donnaient non seulement la majorité au gouvernement, mais quelquefois la quasi-unanimité (2). Les deux partis de gouvernement qui avaient pris la dénomination usitée en Angleterre de libéral et conservateur, se succédaient alternativement. Leur propre usure gouvernementale les renversait, sans avoir jamais encouru un vote de méfiance des Chambres. Le parti libéral, mieux organisé, a gardé le pouvoir plus longtemps que le parti conservateur; c'est pendant le gouvernement de ce parti qu'après la deuxième guerre balkanique, en 1913, les deux grandes réformes qui allaient changer la physionomie politique et sociale du pays furent annoncées : l'expropriation des grands domaines agricoles et leur partage aux paysans ainsi

(2) En 1902, les élections faites sous le ministère D. Stourdza, libéral, ont permis à un seul député opposant d'être élu, et le préfet du département a cru devoir s'excuser de l'échec du candidat gouvernemental.

que le vote par collège unique, premier pas vers le suffrage universel. La violente opposition du parti conservateur empêcha les libéraux de mettre en application ces deux réformes. Elles furent encore ajournées par la déclaration de la guerre européenne et par l'intervention de la Roumanie. Mais quand, après les premiers désastres, l'armée réorganisée par une mission française avait pu sauver et garder une partie du territoire national, le roi se décida finalement à accorder le partage des terres et le suffrage universel. Il n'était plus question des demi-mesures, comme le collège unique. Ces deux réformes furent réalisées dès l'armistice et le retour du gouvernement. Le décret-loi du 14 novembre 1918, relatif à l'organisation électorale de l'ancien Royaume et de la Bessarabie, nouvellement acquise, établissait le suffrage universel, avec la représentation proportionnelle et le scrutin de liste. Tous les citoyens roumains, majeurs, votent directement. Le vote est secret et obligatoire (1).

(1) Art. 1. — Tous les citoyens roumains majeurs éliront, par le suffrage universel, obligatoire, égal, direct et au moyen de la représentation proportionnelle, un nombre de députés, proportionnellement à la population.

Art. 2. — Chaque département formera une circonscription électorale et élira un député pour chaque 30.000 habitants et un pour chaque fraction supplémentaire, supérieure au nombre de 20.000 habitants.

(*Moniteur Officiel Roumain*, 13 décembre 1918, n° 220-918.)

Le décret-loi établissait, comme on voit, le suffrage universel. Sauf les incapacités des interdits et des faillis (art. 10), des indignités des condamnés et des tenanciers de maisons de débauche (art. 11 et art. 72 de la Constitution) et la suspension du droit de vote pour les militaires, il n'y avait aucune exclusion du corps électoral. Tous les citoyens, à l'âge de vingt et un ans, votaient directement. La grande masse des paysans qui n'avaient auparavant jamais voté que par délégation, allait voter dans un des moments les plus décisifs de l'histoire du pays. Son éducation politique était encore à faire et son instruction présentait de graves lacunes. On ne voyait ni une librairie ni un simple dépôt de journaux dans aucun village. Les paysans n'envoyaient qu'avec répugnance leurs enfants à l'école, et sous divers prétextes, les retiraient le plus vite possible. Ceux qui apprenaient à lire et écrire, dès leur retour du service militaire, oubliaient bientôt ce qu'ils avaient appris. Sur tous les contrats agricoles, les signatures étaient remplacées par des croix faites à l'encre humide, que le doigt du signataire effaçait en signe de consentement. Le grand nombre des illettrés était une des constantes préoccupations des divers gouvernements qui s'étaient succédés au pouvoir. Mais comme la situation matérielle déterminait les conditions morales, on attendait, de l'expropriation des grands domaines et de leur partage

aux paysans, les plus merveilleux résultats. L'éducation du paysan sera plus facile, disait-on, quand il sera propriétaire de la terre qu'il travaille et quand la notion de l'intérêt personnel sera développée chez lui. Et quelle maturité politique aurait-il pu acquérir, puisque, chaque fois qu'il votait, c'était sous la conduite des gendarmes, pour élire un simple délégué. Le candidat du gouvernement venait rarement solliciter des voix à la campagne. Les élections au troisième collège (collège des paysans) étaient considérées comme des élections faites par l'administration et les gouvernements comptaient le nombre des élus de ce collège comme le chiffre le plus certain de sa majorité. Les paysans sentaient confusément l'inutilité de leur consultation et les élections passaient inaperçues dans les villages, ne passionnant personne. Et les électeurs qui n'avaient pas vu leur candidat avant l'élection ne le voyaient pas davantage après. Ils n'avaient pas la sensation d'être représentés au Parlement et, sauf de très rares exceptions, n'allaient jamais voir les députés de leurs départements, dont très souvent ils ignoraient même le nom. L'introduction du suffrage universel devait déterminer un profond changement. Tous les citoyens allaient voter, et voter directement. L'idée du gouvernement du peuple par lui-même avait profondément pénétré dans les masses paysannes. Les notions de liberté, d'égalité,

remuées dans la tourmente de la révolution russe avaient éveillé les esprits et leur avaient donné le désir de participer aux affaires du pays. Quand les premières élections eurent lieu en décembre 1919, la foule se porta avec enthousiasme vers les bureaux de vote. On avait pris certaines précautions pour faciliter le vote aux illettrés, précautions qui ne furent pas inutiles (1).

Toutes les précautions étaient donc prises pour empêcher les fraudes, nombreuses dans les élections précédentes et pour aider les illettrés. Les résultats furent imprévus. Les deux partis historiques sortirent considérablement diminués. Le parti conservateur eut 16 élus, et le parti libéral, quoique promoteur de la réforme, ne réussit même pas à avoir un tiers des sièges. Le grand vainqueur fut le parti des paysans dont tout le programme tenait dans son nom. La masse des votants, ignorante de

(1) Ainsi, chaque liste de candidats, déposée dans les conditions déterminées par la loi, choisit un signe distinctif. Ce signe, qui doit être une figure géométrique ou une combinaison de figures géométriques, sera imprimé sur le bulletin de vote. Les bulletins de vote porteront imprimés par les soins de l'Administration le nom de tous les candidats appartenant à toutes les listes. Chaque liste occupera un carré déterminé du Bulletin. Le signe choisi sera placé au coin de chaque carré. De cette manière, l'électeur n'aura pas la peine de lire le nom des candidats. Il n'aura qu'à estampiller un des carrés choisis avec une sorte de sceau qui porte le mot « Voté » (art. 47).

toute idée générale, vota simplement pour le signe de ce parti qui était une faucille. La plupart des candidats de ce parti étaient d'ailleurs des paysans. Le parlement issu de ces élections ne fit que commencer une ère de confusion politique dont on ne peut pas voir la fin. C'était, il est vrai, le premier parlement issu d'une élection libre, et le premier parlement qui n'était pas nommé par le gouvernement. Mais l'incapacité de gouverner et l'incompétence de la majorité de ces législateurs improvisés fut la cause de la courte durée du Parlement de 1919. Les Chambres furent dissoutes et de nouvelles élections eurent lieu en mai 1920 sous le gouvernement du général Averesco. La popularité de son chef, qui l'avait d'ailleurs méritée pendant la guerre, fit que les élections prirent l'air d'un plébiscite « pour ou contre » le général. C'était une formule simple, qui dispensait de toute explication et éliminait toute discussion d'idées générales. Le résultat fut tel qu'il devait être. Les deux tiers des sièges parlementaires furent conquis par les partisans du général. L'autre tiers revint au parti paysan.

Le corps électoral s'était fixé entre ces deux formules simples, dont il ne pouvait s'expliquer ni les qualités ni les défauts. Il votait pour le candidat paysan, parce que paysan, ou pour le général

parce qu'il avait entendu parler de ses mérites et espérait confusément un bon résultat de son gouvernement. Aucune lutte d'idées n'était possible et les autres partis avaient beaucoup de peine à conquérir quelques sièges. L'incapacité de gouverner qui avait été la cause de la dissolution du précédent Parlement fut la cause de la dissolution de celui-ci. Et dans la situation difficile où la plupart des pays ruinés par la guerre et l'invasion, se débattent, un Parlement où les compétences faisaient si gravement défaut, ne pouvait que difficilement légiférer. L'opposition de principe des paysans du Parlement à toute réforme modératrice, leur tendance marquée vers la démagogie, firent la vie dure au Gouvernement Averesco qui, finalement, résigna le pouvoir (novembre 1921).

Les élections faites avec le suffrage universel donnaient des résultats chaotiques. Il était évident que la masse ne possédait pas la maturité politique nécessaire. Arrivée à peine à la vie politique, elle était la proie trop facile des démagogues et des agitateurs. Les plus dangereuses théories avaient prise sur elle et aucun conseil de modération ne pouvait lui être donné.

Dans ces conditions, le phénomène qui s'est produit dans tous les pays, se produisit en Roumanie

aussi. Sans toucher à la réforme même, sans restreindre le suffrage universel, on l'endigua de telle sorte que la volonté du peuple n'était plus véritablement exprimée. Les élections qui eurent lieu en 1922 furent des élections pareilles à celles qui furent faites avant l'introduction du suffrage universel. Le système de la candidature officielle et de la pression administrative fonctionna pleinement. Malgré la protestation des partis vaincus (1), le Parlement issu de ces élections a la cohésion nécessaire pour vivre et légiférer. L'opinion publique, qui avait accueilli avec le même enthousiasme que les hommes de 1848 l'introduction du suffrage universel, avait commencé à se lasser de ses incohérences et des grands dangers que l'application radicale de la réforme faisait courir au pays. Le grand nombre des électeurs étant encore illettré, l'expression de la volonté nationale était faussée et troublée. Aucune réforme ne pouvait aboutir tant que le droit de décision restait aux mains de cette foule d'ignorants qui formait les quatre cinquièmes du corps électoral. Parmi ces « périls de la démo-

(1) Déclaration faite par les chefs de l'opposition le 12 avril 1922, de ne pas prendre part aux travaux du Parlement, en raison des illégalités nombreuses qui ont présidé à son élection. (*Moniteur Officiel de Roumanie*, 14 avril 1912.)

cratie », un des premiers est celui qui proviendrait d'une conception fausse et sophistique de ce principe d'égalité qui a été si fécond en conséquences de justice sociale. Les ignorants et les illettrés ont été à tort considérés comme les égaux des citoyens conscients et instruits. Leur maturité politique incomplète a fait courir les plus graves dangers aux pays où ils ont eu la majorité.

CHAPITRE IV

Nécessité d'une instruction élémentaire pour être électeur et détermination légale de cette instruction

Il faut au peuple une aptitude morale et une aptitude intellectuelle en matière politique. Sans cette aptitude, ni le suffrage universel ne peut fonctionner, ni le régime de liberté qu'il suppose ne peut durer. Les individus dépourvus d'un minimum d'instruction ne peuvent avoir cette aptitude intellectuelle. Par leur présence dans le corps électoral, ils empêchent beaucoup de réformes d'aboutir et d'avoir un résultat satisfaisant. On a vu que le droit de vote n'est pas un attribut nécessaire de

la personnalité humaine. On le refuse aux femmes, aux mineurs, aux interdits, qui sont pourtant des êtres humains. C'est une fonction que l'individu exerce pour la défense de ses droits, mais aussi dans l'intérêt de la nation. Puisque l'intérêt de tous prime l'intérêt d'un seul, on doit donc pouvoir exclure ceux qui ne savent ni lire ni écrire.

« En ce moment, est-ce que le peuple, dont la moitié ne sait ni lire ni écrire, et dont certes plus des trois quarts ne lisent pas, est capable d'émettre un jugement réfléchi sur les graves problèmes que doit trancher la législation (1) ? » Tous les adversaires du suffrage universel lui reprochaient justement cette inexpérience et ce manque d'instruction. Un peuple instruit mérite le suffrage universel, mais non un peuple où les ignorants sont trop nombreux. Et parce qu'un nombre plus ou moins grand d'électeurs ne savait ni lire ni écrire, ils refusaient même aux autres le droit de voter. L'instruction universelle doit précéder le suffrage universel. Mais alors on ne sait pas quand le suffrage universel aurait pu être introduit en France et ni quand il aurait été introduit ailleurs. Qui aurait été jugé, d'après ce système, de décider que la masse des

(1) De Laveleye. *Le gouvernement dans la démocratie*, page 75.

citoyens est suffisamment instruite pour avoir le droit de voter? L'arbitraire et le despotisme auraient forcément continué de régner, et d'autres que le peuple auraient décidé sur son sort. L'un des bons effets de la démocratie est justement l'action éducative qu'elle exerce sur les citoyens. « C'est, dit Tocqueville, en participant à la législation que l'Américain apprend à connaître les lois; c'est en gouvernant qu'il s'instruit des formes du gouvernement. » Le suffrage universel doit donc être d'abord accordé au peuple. Mais une fois qu'on a instauré le suffrage universel, il ne faut le faire servir que pour le bien de la collectivité. Les ignorants et les illettrés ne pouvant faire le bien en votant, on leur enlèvera le droit de vote. « C'est une injustice personnelle de refuser à quelqu'un, à moins que ce ne soit pour empêcher de plus grands maux, le privilège élémentaire d'apporter sa voix », dit Stuart Mill (*Gouvernement représentatif*, page 190). Mais comme l'intérêt de la collectivité prime l'intérêt et le droit d'un individu, et comme la voix que l'illettré donnera pourra justement faire venir ces grands maux, il faut absolument refuser à l'illettré le droit de voter. Sans doute, le droit de vote ne peut être enlevé légèrement à un citoyen. Les motifs qui doivent empêcher un membre de la nation d'exercer sa part de souveraineté et cette fonction sociale doivent être sérieux et graves. Car s'il en

était autrement, ce serait profondément injuste. « C'est une voix qui doit être comptée pour quelque chose dans la décision des affaires où il est aussi intéressé que les autres. Si on l'oblige à payer, s'il peut être obligé à se battre, si on exige qu'il obéisse, implicitement il devrait avoir le droit de savoir pourquoi, de donner ou refuser son consentement, de voir compter son opinion pour ce qu'elle vaut, mais pas davantage. Dans une nation adulte et civilisée, il ne devrait pas y avoir de parias, pas d'hommes frappés d'incapacité si ce n'est pas leur propre faute (1). » Mais après avoir fait cet éloge du droit que le citoyen a de garder son suffrage, Stuart Mill reconnaît lui-même que les illettrés ne doivent pas faire partie du corps électoral. « Je regarde comme totalement inadmissible qu'une personne participe au suffrage sans savoir lire, écrire, et j'ajouterai sans savoir les premières règles de l'arithmétique. La justice demande même, quand le suffrage n'en dépend pas, que les moyens d'acquérir le savoir élémentaire puissent être à la portée de tous, soit gratuitement, soit à un prix qui n'excède pas ce que peuvent donner les plus pauvres, ceux-là même qui gagnent leur pain. S'il en était réellement ainsi, on ne songerait pas plus à donner le suffrage à un homme qui ne saurait

(1) Stuart Mill. *Gouvernement représentatif*, page 190.

pas lire qu'à un enfant qui ne saurait pas parler, et ce ne serait pas la société qui l'excluerait, mais sa propre paresse. Quand la société n'a pas accompli son devoir, en rendant ce degré d'instruction accessible à tous, il y a dure injustice, mais c'est une injustice dont il faut prendre son parti. Si la société a négligé de remplir deux obligations solennelles, la plus importante et la plus fondamentale des deux doit être remplie la première; l'enseignement universel doit précéder le suffrage universel. Il n'y a qu'un homme chez lequel une théorie irréfléchie a fait taire le sens commun qui puisse soutenir qu'on pourrait accorder le pouvoir sur autrui, le pouvoir sur toute la communauté, à des gens qui n'ont pas acquis les conditions les plus ordinaires et les plus essentielles pour prendre soin d'eux-mêmes, pour diriger avec intelligence leurs propres intérêts et ceux des personnes qui les touchent de près. » (Stuart Mill. *Gouvernement représentatif*, p. 191.) Le grand écrivain anglais refuse le suffrage aux illettrés. Il le fait d'une manière catégorique et est beaucoup plus sévère que les législations qui l'ont suivi dans cette voie. En effet, d'après Stuart Mill, un électeur, pour avoir le droit de suffrage, doit non seulement savoir lire et écrire, mais doit aussi savoir compter, donc être un homme assez instruit. Et non content de cette exigence d'une instruction élémentaire il ajoute encore :

« Sans doute on pourrait pousser plus loin cet argument, et il pourrait servir à prouver beaucoup plus. Il serait éminemment désirable que d'autres choses, outre la lecture, l'écrire et le calcul, fussent les conditions du suffrage; il serait désirable qu'on pût exiger des électeurs une certaine connaissance de la conformation de la terre et de ses divisions naturelles et politiques, une certaine connaissance des éléments de l'histoire générale et de l'histoire et des institutions de leur pays. Mais ce degré de savoir n'est pas accessible à tout le monde dans notre pays, et probablement il ne l'est pas davantage dans les Etats-Unis du Nord. » (Stuart Mill avait cité Tocqueville et son ouvrage sur l'Amérique.) En suivant à la lettre les conditions posées par S. Mill pour être électeur, peu de citoyens le seraient aujourd'hui. Le suffrage universel serait plus restreint peut-être que le suffrage censitaire. Dans les campagnes, il serait beaucoup plus facile de trouver des individus qui remplissent les conditions de cens de la monarchie de juillet, que d'en trouver qui puissent avoir une certaine « connaissance de la conformation de la terre et des divisions naturelles et politiques. » L'idée essentielle qui ressort de l'argumentation de Mill est que l'illettré, de quelque manière qu'on l'établisse, ne doit pas voter. Ayant envisagé la question sous tous ses aspects, Stuart Mill s'est donc préoccupé de déter-

miner le degré d'instruction nécessaire et suffisant pour être électeur. Il ne suffit pas d'affirmer qu'il faut savoir lire et écrire. La formule est trop simple et donne lieu, en pratique, à de nombreuses difficultés. En effet, qui donnera le certificat établissant que son possesseur sait lire et écrire? Est-ce une autorité spéciale ou un simple certificat après études faites, donné par l'école que le citoyen a fréquentée? On a proposé que le certificat puisse être délivré à tout âge par n'importe quel établissement d'enseignement de l'Etat. Ce certificat établirait que l'individu sait lire et écrire. Il serait produit lors de la demande d'inscription sur les listes électorales.

En France, pour déterminer le nombre des illettrés, on emploie un système très simple qui est l'interprétation littérale du mot « illettré ».

Lors de l'incorporation des inscrits, on leur fait passer une sorte d'examen rapide et on voit immédiatement s'ils savent lire et écrire. Mais cette constatation du nombre des illettrés est forcément incomplète parce que les exemptés, qui ne sont jamais incorporés, échappent à toute sorte de contrôle. Ce qui fait que les statistiques sont si variables à ce sujet. Certaines accusent une proportion de 40/0 d'illettrés, d'autres vont jusqu'à 91 1/2 0/0 de moyenne. Quoi qu'il en soit de l'exactitude de

ces statistiques, on ne peut pas dire avec certitude que, même ceux portés comme sachant lire et écrire, pourront encore le faire à leur libération, et encore moins dans la suite. En effet, ils ont appris les rudiments de l'écriture et de la lecture. Ces enseignements sont encore frais dans leur mémoire, et leur permettent de s'en tirer avec avantage lors de leur examen à l'incorporation. Mais — ce fait a été constaté en Italie et en Roumanie — depuis leur libération ils ne lisent plus du tout et oublient peu à peu ce qu'ils ont appris.

Ces hommes sont-ils vraiment des hommes sachant lire ou écrire? Nous ne le croyons pas, car justement à l'âge de leur maturité politique ils sont vraiment illettrés, ne l'ayant pas été à l'âge où ils ne pouvaient pas encore voter.

Cet examen ne prouve donc pas le degré de l'instruction de l'individu d'une manière précise et plusieurs législations étrangères ont adopté d'autres moyens de preuve. On a vu que la Constitution de l'Etat du Mississipi (Constitution de 1890) ordonne, par exemple, que toute personne qui vient se faire inscrire sur les registres sache lire une partie quelconque de la Constitution ou la comprenne quand on la lit devant lui, et puisse en donner une interprétation *raisonnable*. On voit ce que cette

clause a de large, et on pourrait dire d'incertain. Le degré d'instruction d'un électeur, jugé par un fonctionnaire, non pas sur une base précise, mais sur une simple question d'appréciation! On voit donc que la détermination exacte de l'illettré est assez difficile et varie beaucoup, suivant les législateurs. Bluntchli a proposé d'exiger pour l'exercice des droits politiques, non seulement l'instruction primaire élémentaire, mais encore une certaine instruction publique politique qui serait donnée au moyen d'un catéchisme civique. « Le jeune homme qui va voter serait préalablement confirmé par l'Etat et lui prêterait un serment solennel de fidélité. Une fête nationale annuelle commémorerait au besoin cette consécration civique (1). »

Tous les systèmes autres que celui du certificat d'instruction élémentaire se heurtent à deux objections, à notre avis, capitales.

La première de ces objections est la complexité du système employé pour déterminer l'aptitude intellectuelle de l'électeur.

La deuxième réside dans l'incompétence et le manque d'impartialité de l'autorité qui appréciera le degré d'instruction nécessaire pour pouvoir voter.

(1) Bluntchli, *La Politique*, traduction Riedmatten, page 274.

Loi électorale Belge de 1883

En effet, en voulant définir ce que c'est que l'instruction élémentaire obligatoire pour être électeur, et en établissant un programme d'études spécial, on complique beaucoup la procédure. La loi belge sur les élections provinciales, en voulant déterminer le degré d'instruction nécessaire, est tombée dans ce travers. Elle a imposé par la loi du 24 août 1883 un examen qui portera sur l'ensemble des matières spécifiées comme obligatoires par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1879, à l'exception des éléments du dessin, de la connaissance des formes géométriques, des sciences naturelles, gymnastique et chant. On voit donc que, d'après la loi de 1879, l'examen était d'une sévérité et d'une ampleur vraiment disproportionnée avec le rôle d'un électeur aux élections d'une province. Que l'instruction soit à la base de la maturité politique du citoyen, le fait est incontestable. Mais la vraie instruction, celle qui sert pour se former des opinions et celle qui peut changer la mentalité d'un individu est difficilement réalisable. C'est une des grandes difficultés de ce régime *pédantocratique* (Joseph Barthélemy, op. cit. page 41) de déterminer le degré d'instruction qui est censé créer la compétence électorale. La simple connaissance mécanique de la

lecture et de l'écriture pourrait suffire si l'électeur n'arrêterait pas son instruction une fois l'examen passé. C'est en continuant à lire tout le temps que le cerveau se développe et que les idées changent la façon de juger et de comprendre les choses. Les vrais illettrés, sont pour la plupart des individus qui, ayant passé pour savoir lire et écrire lors de leur incorporation au régiment, retournent chez eux et oublient le peu qu'ils savaient. Mais si on élève ces prétentions, et si on demande plus que ce minimum, on arrive alors à un système que la loi belge de 1883 a établi que nous qualifierons de « système mandarin » (1), et qui sera détestable. En effet, d'après cette loi, avec les exceptions mentionnées ci-dessus il restait encore au programme de l'examen la morale, l'écriture, les éléments de calcul, le système légal des poids et mesures, les éléments de langue française, allemande ou flamande, la géographie et l'histoire de la Belgique, comprenant les premières notions des institutions constitutionnelles du pays (article 2 de la loi du 24 août 1883). « Par dérogation aux mêmes articles visés ci-dessus des lois électorales coordonnées, seront en outre électeurs à la province et à la commune, indépendamment de toute condition de cens, ceux qui, après avoir suivi pendant six ans au moins

(1) J. Barthelemy, op. cit.

et jusqu'à l'âge déterminé éventuellement par la loi sur l'instruction obligatoire, les classes complètes d'une école primaire, publique ou privée, organisée conformément au programme de la loi du 1^{er} juillet 1879, ou dont le programme comprend au moins les matières exigées par l'article 3 de la présente loi et ceux qui, après avoir suivi pendant cinq ans au moins et jusqu'au même âge indiqué ci-dessus, les cours complets de la section préparatoire et de la première année d'une école moyenne publique ou privée, organisée d'après le programme de la loi du 1^{er} juin 1850, auront subi avec succès un examen sur les matières et dans les conditions déterminées ci-après. L'année d'étude dans les écoles régimentaires et dans les cours du soir organisés dans l'armée vaut pour une année d'études scolaires. Les termes de six et de cinq ans d'études pourront être respectivement réduits à cinq et à quatre années en faveur de ceux qui établiront qu'ils ont suivi pendant un an les cours supérieurs d'une école d'adultes, publique ou privée, dont le programme embrasse les matières déterminées par l'article 6 de l'arrêté royal du 11 septembre 1868. Seront dispensés de justifier de la fréquentation d'une école moyenne ou primaire ceux qui établiront par un certificat délivré dans les conditions spécifiées aux articles 5 et 6 qu'ils ont suivi pendant trois ans au moins les cours complets d'une

école d'adultes publique ou privée, dont le programme embrasse les matières déterminées par l'article 6 de l'arrêté royal du 12 septembre 1868. Article 3 : L'examen portera sur l'ensemble des matières spécifiées comme obligatoires par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1879, à l'exception des éléments du dessin, de la connaissance des formes géométriques, des sciences naturelles, gymnastique et chant. Article 4 : Nul ne sera admis à cet examen s'il n'est âgé de dix-huit ans au moins et s'il ne prouve par un certificat scolaire qu'il a suivi pendant le temps fixé par l'article 2 les classes d'un établissement d'instruction primaire ou moyenne, public ou privé. Le requérant sera tenu de demander son inscription à l'administration communale du lieu de son domicile en produisant avec cette demande son acte de naissance (1). » La loi du 24 août 1884 eut en Belgique un mauvais accueil. Elle dispensait les censitaires de toute condition d'instruction, mais elle ouvrait les cadres des élections aux classes éclairées, quoique non imposées. C'était un pas vers le suffrage universel, mais au prix de quelle difficulté et de quelles restrictions ! Car enfin ce collège électoral si minutieusement organisé n'était employé que pour les élec-

(1) *Annuaire de Législation Etrangère*. Année 1884, pages 530-535.

tions provinciales et communales. « On ne supportera pas toujours en Belgique l'étrange contradiction de ces élections inférieures agrandies et éclairées par l'intelligence, et des élections supérieures et souveraines ouvertes aux ignorants et aux aveugles, pourvu qu'ils figurent au chiffre voulu sur les cotes des contributions, et fermées aux plus capables et aux plus illustres s'ils n'y sont pas inscrits » (1). Au fond, il s'agissait de réclamer des candidats à l'examen, non pas des connaissances approfondies et abstraites, mais seulement des notions pratiques et usuelles, telles que doit les posséder tout citoyen pour être en état de se conduire lui-même. « Pour préserver le pays d'un suffrage ignorant et éloigner les électeurs qui seraient la proie du premier venu et de ceux qui exploiteraient leur ignorance et leurs superstitions. » (Paroles du Président du Conseil de Belgique.) L'un des buts que la loi se proposait, celui de faire voter des gens ne possédant pas le cens, a été atteint. Les catégories des gens dispensées de cens étaient nombreuses et largement comprises. Toutes les présomptions de capacité étaient admises, même les plus modestes. La liste qui commence par les plus

(1) Article de M. Berr de Turique, conseiller honoraire à la Cour d'Appel de Besançon. *Annuaire de Législation Etrangère*, 1883.

hautes positions politiques, militaires ou autres, finit par les plus humbles. Les élèves diplômés des écoles industrielles, maîtres ouvriers ou porions des charbonnages, contremaîtres ou chefs de magasins, fabriques ou ateliers employant au moins 25 ouvriers, avaient le droit de voter. Au point de vue politique, la loi était un progrès évident. Mais au point de vue pratique, c'est-à-dire au point de vue de la définition exacte de l'instruction nécessaire à un citoyen pour pouvoir voter, la loi a été trop compliquée et difficilement applicable. Elle fonctionna pourtant et donna le résultat inattendu de donner la majorité aux paysans catholiques des Flandres, que les auteurs de la loi considéraient comme les suppôts de l'obscurantisme (1).

La solution trouvée par le législateur belge nous paraît trop compliquée pour la détermination du

(1) L'idée de l'instruction nécessaire pour voter fit son chemin quoique sous une autre forme en Belgique. Lors de la revision constitutionnelle terminée en 1893, on adopta le suffrage universel tempéré par deux procédés. L'électorat est ouvert à l'âge de vingt-cinq ans et, d'autre part, on introduit le système du vote plural. Après avoir accordé une voix à chaque électeur qui se trouve dans les conditions requises par la loi, on accorde deux votes supplémentaires à raison de la capacité intellectuelle attestée par des justifications qui se rapportent à l'enseignement supérieur ou à l'enseignement moyen du degré supérieur. Nul cependant ne peut cumuler plus de trois votes.

degré minimum d'instruction. On a demandé trop de formalités, trop d'examens et finalement on n'est pas sûr du tout que le résultat a été satisfaisant. La difficulté de cette détermination a préoccupé aussi Stuart Mill. « Il n'existe pas non plus de mécanisme digne de confiance, pour s'assurer si l'on y est parvenu ou non. Pour le moment, la tentative produirait de la partialité, de la chicane et toute espèce de fraude. Il vaut mieux accorder le suffrage sans distinction que de laisser un fonctionnaire public libre de l'accorder aux uns et de le refuser aux autres. Cependant, par rapport à la lecture, à l'écriture et au calcul, il n'y a pas de difficulté. Il serait facile d'exiger de quiconque se présenterait à l'inscription électorale, qu'en présence du teneur de registres, il copiât une phrase dans un livre anglais et fit une règle de trois; il serait aisé aussi d'assurer par des règles fixes et par une publicité complète l'application honnête d'une épreuve si simple. C'est pourquoi cette condition devrait, dans tous les cas, accompagner le suffrage universel, et au bout de quelques années, ceux-là seulement seraient exclus qui se soucieraient si peu du privilège que leur vote, s'ils le donnaient, ne serait pas l'indication d'une opinion politique réelle (1). » La deuxième objection. L'im-

(1) Stuart Mill, *Op. Cit.*, page 193.

partialité, surtout dans les moments fiévreux d'une opération électorale, serait difficile à trouver chez tous les fonctionnaires. Le contrôle serait illusoire et les partisans des candidats seraient inégalement jugés. Le moment sera peu propice pour un examen pareil. En Amérique, on a bien décidé de faire interpréter à l'électeur un passage de la Constitution (Constitution de l'Etat de Mississipi). Mais les Américains ne se piquaient pas d'impartialité. Voulant exclure les nègres du droit de vote, ils laissèrent à dessein la clause d'instruction obligatoire vague et obscure. De cette manière, ils pouvaient toujours décider que l'électeur blanc avait bien interprété le passage de la Constitution demandé. En Europe, où le législateur serait naturellement plus impartial, l'interprétation d'une clause pareille donnerait lieu à des abus sans nombre et ne prouverait pas d'une manière précise le degré d'instruction d'un électeur. On a proposé aussi, comme preuve que l'électeur sait écrire, qu'il écrive secrètement sur un bulletin blanc le nom du candidat de son choix (1). Mais cette preuve nous paraît vraiment

(1) Enfin il n'est pas moins indispensable que l'électeur ne puisse pas devenir, par son excessive ignorance, le jouet du pouvoir ou des partis, et qu'il soit au moins assez éclairé pour discerner sans secours étranger le nom de son élu, et le sens de son vote. Le vote par bulletin autographe écrit sur la table même du scrutin, selon l'ancien usage, avec les précautions efficaces employées jadis

superficielle. Un électeur, même illettré, peut apprendre mécaniquement (et les professeurs à la veille de l'élection ne lui manqueront pas) à écrire tant bien que mal le nom du candidat. Cela ne prouverait pas d'une manière décisive que l'électeur sait lire et écrire. La seule solution qui paraît satisfaisante, c'est d'exiger, lors de l'inscription sur les listes électorales, un certificat délivré par un établissement d'enseignement public ou privé, qui certifierait que son possesseur a une instruction élémentaire suffisante. Avec une application raisonnée de la loi sur l'enseignement obligatoire de 1881, le nombre des possesseurs de ce certificat devrait être assez grand. L'école, c'est la seule autorité compétente pour juger du degré d'instruction d'un individu. Quand tout le monde aura passé par l'école, les enfants comme les adultes (cours du soir), il n'y aura plus d'illettrés. Mais l'instruction doit être obligatoire. Même avec la loi sur l'ensei-

pour assurer le secret de ce vote, est le seul procédé digne d'un peuple libre, et l'on s'étonnera plus tard d'avoir pu comprendre et tolérer une autre façon de voter. En ajoutant à ces conditions une instruction primaire accessible à tous et favorisée par tous les moyens légitimes, on a le résumé complet des remèdes ou, si l'on veut, des palliatifs, qu'une société démocratique peut appliquer à ce premier et principal des inconvénients du suffrage universel : le défaut de lumières. — Prévost-Paradol, *France Nouvelle*, page 55.)

gnement obligatoire, le nombre des enfants qui se dérobent est assez grand. Sur quatre millions d'enfants, plus de trois cent cinquante mille ne vont pas à l'école. L'application de la loi rencontre, on le voit, beaucoup de difficultés. Il ne faudrait pas en arriver à suivre le conseil donné par le promoteur du mouvement en faveur de l'enseignement obligatoire, M. Jean Macé, qui disait : « Faites-moi une bonne conscription d'école et que le sergent de police ramène par l'oreille l'écolier réfractaire. » La question de l'enseignement détermine la question des illettrés. « Le suffrage universel n'est bon qu'à une condition, c'est que la grande majorité des citoyens soit sage, modérée, amie de la justice et de la vérité. D'où peut venir cette sagesse, sinon de l'éducation ? Où a-t-on jamais vu des démocrates raisonnables, sinon en Hollande, en Suisse, aux Etats-Unis, c'est-à-dire partout où l'instruction du peuple a été considérée comme le premier intérêt et le premier devoir du gouvernement (1). »

« Est-il possible de définir en termes précis la capacité politique, écrivait Courcelles-Seneuil, et de désigner en termes juridiques une classe de citoyens possédant cette capacité ? En France, on ne peut rencontrer une classe semblable (1). » Nous ne

(1) Ed. Laboulaye. *L'Etat et ses limites*, page 79.

(1) M. E. d'Eichthal. *Souveraineté du peuple et gouvernement*, page 188.

croions pas que la capacité politique puisse être l'apanage d'une classe. Le suffrage universel le suppose appartenir à toutes les classes de la nation. Mais, si large qu'il soit, le suffrage universel doit, pour être juste, efficace et bienfaisant, écarter de son sein ceux qui n'ont pas une capacité morale et politique suffisante. Il n'est plus question de reconnaître toutes les lumières à une seule classe, et les refuser à une autre. On n'a plus à choisir entre les différentes classes d'une nation. Mais ne peut-on pas choisir entre les différents individus? Car le suffrage universel détermine par son fonctionnement toute la vie d'une nation. Son mouvement est différent selon qu'il s'agit des circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est appelé à agir par un effet de masse en quelque sorte, résultant d'un large mouvement d'opinion visant une idée grande et simple qui est plus ou moins accessible au bon sens du peuple, que lorsqu'il organise et fait marcher le gouvernement de tous les jours en résolvant les problèmes quotidiens de la législation (1). Dans ces deux fonctions, le suffrage électoral doit être éclairé, doit être instruit. L'électeur doit être accessible aux idées générales, comme il doit être accessible aux simples questions d'intérêt.

(1) E. d'Eichtal. *Souveraineté du peuple et gouvernement*, page 194.

Et comment un homme qui ne sait ni lire ni écrire pourrait-il comprendre ces idées? Et si, étymologiquement, le mot « illettré » veut dire « celui qui ne sait ni lire ni écrire », pratiquement et surtout, politiquement, ce mot doit être interprété de la manière la plus large.

CHAPITRE V

Influence du vote des illettrés dans le fonctionnement du suffrage universel

Dans l'organisation actuelle du suffrage universel, où chaque voix exprimée a une valeur considérable, le vote des illettrés prend une grande importance. Quel aspect moral et politique aura un corps électoral où une masse d'illettrés pèse d'un grand poids dans les décisions du corps électoral, et quels seront les obstacles opposés par l'existence d'un grand nombre d'illettrés aux réformes possibles du suffrage universel?

La masse des illettrés sera peu accessible aux

affiches électorales où les candidats exposent leur programme, aux circulaires, et ne sera touchée que par les campagnes directes de calomnies habilement accréditées, par des outrages de toute sorte qui trouvent si facilement créance et faveur. L'intérêt général du pays, la lutte pour les grandes et nobles idées seront ignorées. Et quelle sera la limite de la crédulité d'un citoyen qui ne lit jamais rien? Les idées les plus dangereuses trouveront en lui un adepte toujours fervent et toujours convaincu. Il ira, logiquement, comme vont toutes les âmes simples, vers les plus extrêmes solutions. Le fait a été constaté quand on a accordé le droit de vote aux électeurs illettrés qui, auparavant, ne l'avaient pas. Après le vote de la loi de 1912 en Italie, ce sont les partis d'extrême droite et d'extrême gauche qui ont profité le plus de l'élargissement du suffrage. On voit donc le danger que le vote des illettrés fait courir à l'organisation politique d'un Etat et les convulsions qui peuvent s'en suivre. Et toutes les réformes électorales ne seront que de simples palliatifs. En effet, le vote secret, le vote obligatoire ou le vote par correspondance, aucune de ces réformes ne pourra avoir un effet sans l'exclusion des illettrés. Comment un homme ne sachant ni lire ni écrire pourra-t-il raisonnablement voter par correspondance? Et à combien de fraudes le vote secret ne va-t-il pas donner lieu? Quand

un illettré va voter, toutes les précautions que le législateur prendra seront inutiles. L'électeur se trompera toujours et sera toujours trompé. Ne sachant pas lire et devant, dans les pays où fonctionne le scrutin de liste avec représentation proportionnelle, choisir sur un même bulletin de vote une liste ou un candidat, que d'erreurs ne commettra-t-il pas? Et combien ceux qui sont intéressés à le tromper s'abstiendront-ils de le faire? On aura beau mettre sur les bulletins de vote la photographie des candidats (loi italienne 1912) ou des signes distinctifs (loi roumaine 1918), les illettrés se tromperont souvent. On a eu la preuve dans ce dernier pays, où il y avait quelquefois plus de la moitié de bulletins de vote annulés. Le secret du vote et son bon fonctionnement deviennent donc illusoire si les illettrés prennent part au vote. Inutile de dire que le vote public serait encore pire, car comment attendre la moindre indépendance d'un être si simple et si facile à convaincre ou à intimider.

On a beaucoup parlé de l'abstention des électeurs (1). La masse électorale, fatiguée du régime parlementaire, de sa routine, se désintéresse de

(1) Habituellement ceux qui s'abstiennent sont de 20 à 30 sur 100 inscrits. Proportion de votants sur 100 électeurs inscrits : 1877, 80 p. 100; 1881, 69 p. 100; 1885 et 1889, 77 p. 100; 1893, 71 p. 100.

plus en plus des élections. Dans certaines consultations électorales, le nombre des absents était tellement impressionnant que les voix exprimées ne représentaient plus la volonté nationale. On a cherché beaucoup de remèdes à cette désaffection des masses électorales pour les consultations politiques. Entre autres, on a proposé le vote obligatoire pour tous les citoyens. Les peines seront, d'abord l'amende, et ensuite, en cas de récidive, la radiation des listes électorales. Mais qui n'a pas remarqué que les citoyens qui s'abstiennent ce sont justement les meilleurs, les plus instruits, les plus indépendants ? Les autres, les non éclairés, les illettrés, pâte docile entre les mains des agents électoraux, vont tous aux urnes. Et on arrive ainsi à ce résultat paradoxal, que plus grand est le nombre des abstentions, plus grande est l'influence des illettrés dans le suffrage universel. Alors la proportion des illettrés qui était, par rapport à la population, de cinq ou de six pour cent, augmente à tel point que l'on peut dire qu'elle submerge le corps électoral. Des candidats sont élus, même dans des circonscriptions où les illettrés sont peu nombreux, grâce seulement aux voix de ces illettrés. Les agents des comités électoraux n'ont pas de meilleure clientèle que les illettrés, et on sait tout le mal que les comités électoraux ont fait au régime représentatif, et comme ils ont faussé la représentation nationale. « Le peuple

veut, le peuple veut. » On l'a fait parler tout le temps et c'est à peine, en réalité, s'il a ouvert la bouche pour épeler la longue liste de ses représentants (1). »

On a cherché encore à organiser le suffrage universel tempéré avec le système du vote plural (Loi belge, 25 septembre 1893). On accorde deux votes supplémentaires à raison de la capacité intellectuelle attestée par des justifications qui se rapportent à l'enseignement supérieur ou à l'enseignement moyen du degré supérieur. Le vote plural a été aboli lors de la revision de la Constitution belge, en 1921 (2).

En tant qu'il ne rattache pas à l'impôt ou à la propriété, mais seulement à l'instruction, les votes additionnels, il peut paraître l'exacte appli-

(1) Joseph Reinach, *Politique opportuniste*, page 86.

(2) Le suffrage universel pur et simple réclamé en Belgique par le parti socialiste a été rejeté le 6 février 1913 par la Chambre des représentants. Mais peu après, une Commission extraparlamentaire dite la Commission des XXXI était chargée de préparer une refonte de la loi électorale : elle se borna à opérer un travail d'unification que vint interrompre la guerre. Celle-ci, en Belgique comme ailleurs, a fait évoluer les idées sur l'élection. La loi électorale de 1919, pour les élections à la Constituante, avait déjà supprimé le vote plural. Dans la *Révision de la Constitution Belge de 1919-1921*, le Parlement a voté le suffrage universel pur et simple : Revision de 1921 : art 47 : Les Députés à la Chambre des représentants sont élus directe-

cation du principe que le droit électoral est une fonction. N'a-t-il pas alors pour but de mesurer à la capacité la fonction électorale? Cependant il contient sûrement une contradiction logique. Si l'on augmente le droit, le pouvoir électoral des citoyens plus capables, c'est en réalité pour corriger l'incapacité des autres : mais s'il en est ainsi, *on aurait dû, logiquement, refuser tout droit électoral à ces derniers*. En les admettant au suffrage, la loi reconnaît en eux une capacité suffisante : pourquoi alors donner à d'autres, dans l'exercice de la même fonction, une autorité supérieure? On retombe forcément dans la représentation des intérêts (1). La réforme du vote plural serait donc forcément incomplète et manquerait son but. La seule réforme qui trancherait donc la question du vote des capa-

ment par les citoyens âgés de 21 ans accomplis, domiciliés depuis six mois au moins dans la même commune et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Chaque électeur n'a droit qu'à un vote.

Une loi pourra, dans les mêmes conditions, attribuer le droit de vote aux femmes. Cette loi devra réunir au moins les deux tiers des suffrages.

Article 48. — Les élections se font par le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine.

Ce vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi.

(1) M. A. Esmein. Op. Cit. page 391.

citaires serait celle qui refuserait le vote aux illettrés. Ce serait la seule base possible de tout projet de réforme à ce sujet, et tous les projets de réforme électorale qui laisseraient la question des illettrés non résolue, seraient incomplets et inefficaces. Car on a vu que ni le vote secret, ni le vote obligatoire, ni le vote par correspondance ne peuvent fonctionner convenablement, si les illettrés doivent voter. Par leur présence dans le corps électoral, ils empêchent que toutes ces améliorations produisent leurs pleins effets et faussent les résultats des consultations électorales. Mais si le vote des illettrés est pernicieux pour les autres électeurs, il est aussi peu avantageux que possible pour eux-mêmes. Les illettrés sont les derniers à recueillir les bienfaits du suffrage universel et ce sont les premiers à les perdre. En effet, la première condition pour pouvoir voter, c'est d'être inscrit sur les listes électorales. D'après la loi, il appartient à tous les citoyens d'en demander et d'en prendre communication. Tout citoyen a le droit de se faire porter sur la liste électorale (droit subordonné à certaines conditions énumérées dans l'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884, combiné avec les articles 1^{er} des lois du 30 novembre 1875, du 29 juillet 1913 et du 31 mars 1914). Or, cette garantie et ce droit deviennent illusoires ou tout au moins difficilement utilisables pour un illettré. Ne sachant pas lire, il

lui faudra faire des démarches multiples pour se faire aider, ou alors celui qui les fera pour lui les fera dans un but intéressé. L'indépendance de l'électeur sera le prix de ces services. L'illettré sera donc facilement exclu du corps électoral et pourra se protéger difficilement contre cette exclusion. Mais les bienfaits du suffrage universel ne sont pas perdus de ce fait par la masse des autres citoyens. Les citoyens conscients votent et cherchent par leur voix à prendre part au gouvernement du pays. Fiers et dignes de la conquête de ce Droit, ils croient que rien ne pourra les déposséder du suffrage. L'enthousiasme avec lequel le peuple est allé au vote en 1848 prouvait bien l'importance et le caractère sacré qu'attribuait au suffrage la masse du peuple français. « Le suffrage universel a fait du peuple une assemblée de rois », pouvait-on dire selon le mot de Jaurès. Mais, malheureusement, « cette assemblée de rois » n'ayant pas la maturité politique nécessaire et manquant d'éducation, a été vite détrônée. Le principe du gouvernement du peuple par le peuple a été faussé dans son application. Les masses populaires qui avaient reçu le droit de suffrage en 1848, n'étant pas assez instruites, ne purent en retirer tous les bénéfices. Proudhon, dans son livre sur la Capacité politique des classes ouvrières, écrit : « Il est certain que nos dix millions d'électeurs se sont montrés de-

puis 1848, en intelligence et en caractère, inférieurs aux trois cent mille censitaires de la monarchie de juillet. » « L'instruction du peuple prépare l'avènement de la démocratie et seule, à notre époque, elle peut en assurer la durée, dit Laveleye (1). Si aujourd'hui encore, le nombre des illettrés est encore assez important, malgré l'instruction rendue obligatoire par la loi de 1881, il est évident qu'en 1848 le nombre était beaucoup plus élevé. Les illettrés votèrent comme tout le monde, et peu à peu le suffrage universel ne servit plus au gouvernement de la démocratie. Sous le prétexte de le défendre, contre une assemblée qui l'avait en effet mutilé, le Prince président fit le coup d'Etat du 2 décembre 1851 et, en 1852, l'Empire fut proclamé. A partir de ce moment, le suffrage universel ne servira plus à présenter vraiment la volonté nationale, mais celle du Gouvernement impérial. L'ère de la candidature officielle et des élections dirigées par les préfets était arrivée. L'inexpérience des masses électorales à se servir de leur droit de suffrage avait facilité son avènement. » Ainsi la législation électorale de la France donne indistinctement le droit d'électeur à tous les citoyens, même à ceux qui ne savent ni

(1) De Laveleye. *Le gouvernement dans la démocratie*, page 327.

lire ni écrire; elle permet de confondre dans un même collège électoral des populations souvent éloignées les unes des autres; mais lorsque toutes les garanties devraient être multipliées pour éclairer l'usage d'un droit que la plupart sont si peu préparés à exercer, elle oppose aux communications entre les électeurs et les candidats des obstacles qui les séparent (1). Tous les moyens étaient bons pour dénaturer l'expression de la volonté nationale. La liste des pressions et corruptions électorales sous le second Empire a été longue et variée et tous les futurs fondateurs de la République ont protesté contre ces agissements. Le suffrage universel traversait une crise due à son inexpérience et à son manque d'instruction. « Le suffrage universel a besoin d'être dirigé et c'est le Gouvernement qui se charge de cette direction. » « Le

(1) A. Lefèvre-Pontalis : *Les lois et les mœurs électorales en France et en Angleterre*, pages 334-335. « ...Voilà une foule éparsée de trente-cinq mille électeurs convoqués pour choisir un député qui sera chargé de prendre part à la direction des affaires du pays. Toutes les formalités de la procédure ont été sagement prévues et réglées. Est-ce assez? Non, la cause vaut encore la peine d'être instruite; sans contredit, les juges sont nombreux, mais qu'importe leur nombre? Si la presse est obligée de se taire, les pièces manquent et, s'il n'y a pas un laisser-passer pour les réunions, l'audition des parties fait défaut. Les élections pourraient ainsi finir par ressembler à un choix qui, fût-il raisonné, serait fait au milieu des ténèbres de la nuit. »

Gouvernement, déclare l'un des préfets de l'Empire, dans un discours heureusement recueilli (« La Lutte électorale en 1863 », par Jules Ferry), remplit pour ainsi dire l'office des réunions préparatoires, imaginées par les électeurs sous le dernier gouvernement pour suppléer à la direction qui leur manquait. Aujourd'hui, nous autres, administrateurs désintéressés dans la question, et qui ne représentons en définitive que la collection de vos intérêts, nous examinons, nous apprécions, nous jugeons les candidatures qui se produisent, et, après un mûr examen, avec l'agrément du gouvernement de l'empereur, nous vous présentons celle qui nous paraît la meilleure, non pas comme le résultat de notre volonté et encore moins d'un caprice, mais comme l'expression de vos propres suffrages et la manifestation de vos sympathies (1). » La réforme électorale qui avait attribué à tous les citoyens le droit de suffrage, sans tenir compte entre les citoyens d'aucune différence due à leur intelligence ou leur capacité, a été une révolution, c'est vrai, mais, selon le mot de Lefèvre-Portalis, une révolution inutile. On avait beau batailler pour la liberté de la presse, quand vingt pour cent des citoyens composant le corps électoral ne savaient ni lire ni écrire. A quoi la liberté de la

(1) Lefèvre-Portalis. Op. Cit. page 336.

presse pouvait-elle leur être utile? Tous les bienfaits de la liberté et de l'égalité, pour la conservation desquels on avait tant lutté, ont failli être perdus à cause des ignorants. Leur nombre était la vraie cause, que faisait impossible l'organisation du suffrage universel, et, par voie de conséquence, le vrai règne de la démocratie. Tous les fruits de la Révolution faillirent être perdus, parce qu'on avait voulu traiter également des choses inégales. Car on ne peut prétendre qu'un ignorant soit moralement et politiquement l'égal d'un homme instruit. « L'égalité, disait Aristote, consiste à traiter inégalement les choses inégales. » Pour avoir voulu méconnaître ce principe, les législateurs de 1848 ont compromis le principe même de la liberté. « Malgré les qualités qu'un bon despotisme peut avoir, rien ne peut remplacer la liberté d'un peuple à se gouverner lui-même. Sachant les conséquences de ses actes, il agit au mieux de ses intérêts et n'attend rien d'une providence quelconque. Le bonheur d'un peuple dépend de lui-même, et aucun gouvernement ne doit émaner que du peuple qui sera librement et loyalement consulté (1). »

(1) Stuart Mill. — *Gouvernement représentatif*, page 57.
« Un bon despotisme signifie un gouvernement où, autant que la chose dépend du despote, il n'y a pas d'oppression positive de la part des fonctionnaires publics, mais où tous les intérêts collectifs du peuple sont traités par lui,

toute pensée relative à ses intérêts conçue par lui, et où les esprits deviennent de leur plein gré tels que peut le faire cette abdication de leurs énergies intimes. Abandonner les choses au gouvernement tout comme les abandonner à la Providence signifie qu'on n'en prend nul souci et qu'on en accepte les conséquences, quand elles sont désagréables comme les fléaux de la nature. »

CHAPITRE VI

Exclusion des illettrés du corps électoral et objections que soulève cette réforme

Le problème de l'aptitude que les citoyens ont à choisir leurs représentants, est un vieux et difficile problème. Depuis que la notion de la souveraineté nationale a été dégagée, tous les écrivains et tous les philosophes ont cherché à le résoudre. Tous ont fini par admettre que la maturité politique ne peut exister que chez les individus possédant un minimum d'instruction. L'instruction élémentaire est une des conditions fondamentales de l'exercice des droits civiques. Le droit de suffrage, on l'a vu, n'est plus considéré comme un droit inhérent à la personnalité humaine, mais, au contraire, comme une

fonction que l'individu exerce pour la défense de ses droits et dans l'intérêt de la société. Avec le régime du suffrage universel, qui appelle aux urnes toute la population mâle et majeure d'un pays, l'importance de cette fonction civique devient prédominante dans l'Etat. Par son vote donné, l'électeur règne, en fait, dans la démocratie. Royer-Collard disait déjà que la démocratie coulait à pleins bords; que dirait-il aujourd'hui s'il voyait la démocratie installée, triomphante, dans les pays où personne n'aurait pu croire, il y a un demi-siècle, à son avènement? Et partout la démocratie a installé le suffrage universel, condition indispensable de son existence.

Comme on l'a déjà dit, la démocratie étant un fait acquis, indéniable et indéracinable, il ne s'agit pas d'essayer de la remplacer. Si les institutions marchent mal, il faut les reformer. Tout projet qui réforme le suffrage universel est un bon projet, s'il ne touche pas au principe démocratique du suffrage. Mais il est incontestable que le suffrage universel a fait presque autant de mal que de bien dans beaucoup de pays. Au lieu d'être une institution de libre gouvernement du peuple, d'ordre et de progrès, il a été le plus sérieux des instruments de désordre et de trouble de la vie politique. Appliqué sans préparation suffisante, il a relâché les liens qui reliaient entre eux les organismes de

l'Etat. Et dans quels pays d'Europe a-t-il été ainsi? Par une coïncidence qui n'est pas due au hasard, ce sont justement les pays qui comptent un grand nombre d'illettrés qui n'ont pas récolté les bienfaits du suffrage universel. La vie politique de ces pays a été troublée justement parce que la masse était peu instruite et parce qu'elle n'était pas encore apte à se servir du bulletin de vote au mieux des intérêts du pays. Et qui ne voit pas que la plus grande débâcle sociale des temps modernes s'est justement produite dans le pays qui compte la plus grande proportion d'illettrés dans sa population (1).

Et le suffrage universel inorganisé et livré à la foule ignorante n'est pas seulement un élément de trouble dans le pays. Il porte en lui-même les causes de décomposition qui, après avoir conduit le pays à la ruine, le tuent lui-même. Car le suffrage inorganisé conduit d'abord à l'anarchie politique, et cette anarchie est toujours suivie d'une réaction qui conduit au despotisme. Le despotisme peut être exercé par un seul individu ou par une oligarchie. Mais le fond reste le même. Le peuple

(1) Parmi les dix-huit cents membres du soviet de Pétrograd qui a consommé la trahison ignominieuse envers les Alliés, et envers la Russie elle-même, il y avait seize cents membres qui ne savaient ni lire ni écrire. — M. Joseph Barthélémy, op. dé. page 255.

ne gouverne plus lui-même et la représentation nationale n'est plus l'expression libre de sa volonté. La réforme, pour éclairer le suffrage, se présente donc sous un aspect impératif aux démocraties conscientes. Mais si tout le monde est d'accord sur le principe de l'éducation du peuple, on est moins unanime sur le moyen qui priverait, en fin de compte, des citoyens de leur droit de vote.

Pourtant il y a une différence, à notre avis, essentielle. L'éducation du peuple est nécessaire, bien entendu, mais c'est un idéal vers lequel doit tendre tout peuple civilisé. Les progrès de l'éducation générale peuvent être plus ou moins grands, mais demandent, comme toute grande œuvre, du temps et beaucoup de persévérance. Or, la réforme du suffrage universel est une réforme qui s'impose d'une manière particulièrement pressante. Il faut se réformer ou mourir, disait déjà avant la guerre M. Henry Bérenger, parlant des maladies chroniques du suffrage universel. L'exclusion des illettrés est une réforme rapide à réaliser qui touche au cœur même du corps électoral. Toutes les autres réformes proposées dans ces derniers temps, réglaient les votes, la manière de voter ou la répartition des voix. Aucune ne touchait aux électeurs et c'est pourquoi l'exclusion des illettrés a été la plus difficile à faire accepter là où elle n'existait pas.

On a vu, pourtant le rôle néfaste que les illettrés ont joué dans le fonctionnement du suffrage universel. La réforme s'impose dans tous les pays, surtout dans ceux qui ont beaucoup d'illettrés. Mais elle intéresse tous les pays d'Europe, car, actuellement, personne ne peut nier la solidarité d'intérêts qui relie entre eux tous les peuples.

Les objections que rencontre la réalisation de cette réforme sont assez nombreuses, dont deux principales. La première est la difficulté qu'on a de déterminer au juste la capacité intellectuelle qui est nécessaire pour voter. On a vu les systèmes employés dans l'Amérique du Nord, en Belgique, en Italie. Tous soulèvent des objections assez justifiées. Celui qui est ordonné par la plupart des législations américaines, d'interprétation « raisonnable » d'une partie de la Constitution d'un Etat nous paraît inapplicable à cause de son manque de garanties et d'impartialité nécessaire. Le système employé par la législation belge pour les élections provinciales pour déterminer le degré d'instruction à la suite d'un examen nécessaire, est trop compliqué et d'ailleurs n'a pas donné de bons résultats en Belgique même. Les présomptions établies par la loi italienne de 1912 nous paraissent beaucoup plus heureuses. Le temps passé au régiment pour les jeunes gens est toujours une période d'instruction élémentaire et de discipline très utile pour la for-

mation intellectuelle d'un individu. Des certificats délivrés assez facilement par les établissements d'enseignement, prouveront toujours un minimum d'instruction suffisante pour entrer dans le corps électoral. En reculant l'âge de leur majorité politique, on arrive à un degré de maturité politique suffisant. Ce que l'instruction élémentaire (prouvée par le certificat) a amorcé, l'expérience et la lutte pour la vie le compléteront.

La deuxième objection est d'un ordre plus général et on peut dire plus élevé. Si on enlève, justement dans les pays où il y a beaucoup d'illettrés, le droit de vote à ceux-là, le suffrage universel n'est plus universel du tout. Son caractère, à la suite de ces nombreuses exclusions, changera profondément. On aura un suffrage restreint basé sur des capacités, minimes il est vrai, mais qui seront de nature à donner une toute autre allure à la représentation nationale. On reviendra, sous prétexte d'instruction, aux mêmes restrictions qu'on avait fait autrefois sous prétexte de fortune, et la majorité ou une imposante minorité de la population ne prendra aucune part à la vie politique.

Le reproche paraît exact, et une solution a été indiquée par les partisans du vote indirect : « Dans un pays, le droit de voter n'a été accordé qu'à ceux qui sont capables de l'exercer. Le suf-

frage à deux degrés n'est point nécessaire. Mais quand on a décrété le suffrage universel chez un peuple où l'instruction est encore peu développée, le vote à deux degrés peut être un moyen de remédier à une grande faute, et il faudrait l'adopter malgré ses inconvénients. » (De Laveleye. *Questions constitutionnelles*, page 75).

Le suffrage indirect serait une réforme temporaire, en attendant la généralisation de l'instruction dans le peuple. En nommant des délégués, les ignorants prendront une part restreinte dans l'expression de la volonté nationale, mais ne seront pas totalement exclus du corps électoral (1).

(1) En Roumanie, où le nombre des illettrés atteignait en 1917, 83 pour cent dans les campagnes, la loi électorale de 1884 (abolie depuis par le décret-loi de 1919 qui introduit le suffrage universel) on organisait justement un mode de suffrage indirect en établissant un troisième collège électoral où les habitants des campagnes voteraient. En effet, d'après l'art. 5 de la loi du 9 juin 1884 (al. a), faisaient partie du 3^e collège tous ceux qui ne sont pas électeurs dans le 1^{er} et 2^e collèges, et payent un impôt si minime qu'il soit à l'Etat. Mais les électeurs de ce collège qui ont un revenu foncier rural de 300 lei ou davantage et *qui savent lire et écrire* peuvent voter à leur choix, soit directement pour l'élection du député au chef-lieu du département, soit indirectement pour les délégués dans leur commune, en même temps que les illettrés et ceux qui n'ont pas le revenu nécessaire.

50 électeurs élisent un délégué (al. b).

Mais le vote indirect est une solution à laquelle, d'instinct, sont hostiles tous les vrais partisans de la démocratie (1). Elle soulève beaucoup d'objections dont la plus grave est la corruption très facile des assemblées primaires chargées de nommer les délégués et l'influence trop prépondérante des comités électoraux dont l'influence néfaste a été beaucoup critiquée.

Au reproche qu'on a fait de restreindre le corps électoral par l'exclusion des illettrés, il semble donc difficile de répondre, sinon par des motifs d'opportunité.

L'exclusion des illettrés paraît être un moyen efficace d'améliorer le corps électoral, de lui rendre la vigueur et le discernement nécessaires. Avec un corps électoral éclairé, la lutte pour les idées remplacera les compétitions des personnes et les crises que viennent de traverser les démocraties qui ont fait voter les illettrés trop nombreux, seront évitées à l'avenir.

Il nous semble que le temps du: « Périssent les colonies plutôt qu'un principe » est passé, et que, même si une atteinte devait être portée à l'universalité du suffrage, cette atteinte serait justifiée par les événements.

(1) De Laveleye. Op. cit. p. 71.

La réforme électorale est la première à faire dans l'œuvre de reconstruction des démocraties modernes, car le vote est la base de toutes les institutions de la nation. Quand l'éducation du peuple aura fait des progrès, grâce aux lois d'instruction obligatoire, alors l'idéal du gouvernement des « meilleurs » (1) sera atteint, mais c'est encore un idéal lointain et une œuvre de longue haleine. Le présent n'offre que cette solution pour éclairer le suffrage universel.

(1) « Nous devons, dit Boissy d'Anglas dans son Rapport sur la Constitution de l'An III, être gouvernés par les meilleurs. Les meilleurs sont les plus instruits et plus intéressés au maintien des lois. »

Vu et lu :

Le Président,

G. CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>Importance de la compétence électorale des citoyens</i>	7
CHAPITRE PREMIER. — <i>La souveraineté nationale et le droit de suffrage politique</i>	19
Le suffrage politique droit absolu	20
Le suffrage politique fonction sociale	27
La question d'une instruction élémentaire des citoyens dans la législation française depuis 1789	38
CHAPITRE II. — <i>Le vote des illettrés dans les Républiques Américaines</i>	45
L'exclusion du corps électoral des illettrés aux Etats-Unis	45
Dispositions législatives concernant les illettrés dans les Républiques d'Amérique Centrale, du Sud et la Colonie du Cap.	58
CHAPITRE III. — <i>Le vote des illettrés dans les pays européens</i>	63
Lois électorales italiennes concernant la détermination des illettrés et leur droit au suffrage.	68
Influence du suffrage universel, sans exclusion des illettrés, dans l'évolution politique de la Roumanie	92
CHAPITRE IV. — <i>Nécessité d'une instruction élémentaire pour être électeur et détermination légale de cette instruction</i>	105
Loi électorale belge de 1883	114
CHAPITRE V. — <i>Influence du vote des illettrés dans le fonctionnement du suffrage universel</i>	127
CHAPITRE VI. — <i>Exclusion des illettrés du corps électoral et objections que soulève cette réforme</i>	141

